



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A  
PROBLEMÁTICA DE SUA REGULAMENTAÇÃO**

**GLEICIELEN MARQUIONE LIMA – 10/0001921**

**Brasília**  
**2013**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A  
PROBLEMÁTICA DE SUA REGULAMENTAÇÃO**

**GLEICIELEN MARQUIONE LIMA – 10/0001921**

Monografia apresentada como requisito para a  
obtenção do grau de bacharel em Direito pela  
Universidade de Brasília – UNB, elaborada sob  
orientação do Prof. Dr. Ricardo Macedo.

**Brasília  
2013**

*Ao meu esposo, meu maior  
incentivador.*

*Á minha mãe, que foi capaz de  
acreditar que poderia chefiar nossa  
família e proporcionar educação de  
qualidade às suas filhas.*

*Á minha irmã, a melhor amiga que Deus  
me reservou.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por ter me sustentando e fortalecido, por cumprir todas as promessas feitas a mim, mesmo quando já haviam caído no esquecimento Ele não deixou de cumpri-las.

Ao meu esposo, Helio, companheiro e amigo fiel. Sempre presente mesmo quando ausente.

Aos meus pais, que sempre confiaram no meu potencial e me encorajaram.

Em especial á minha mãe, por todo sacrifício, dedicação e abdicação que teve para me dar educação, superando todas as dificuldades de chefiar nossa família.

À minha irmã que sempre me motivou e me inspirou com sua própria vida, que sempre foi e sempre será um exemplo a ser perseguido.

Aos meus familiares que foram os primeiros amigos que a vida me proporcionou.

Aos amigos que conquistei aqui, que ajudaram a fazer de Brasília o meu lar.

Aos amigos da DPU, que contribuíram em muito para o meu crescimento profissional.

Aos amigos da Lulipan, que sempre cederam um cantinho para que eu pudesse estudar com tranquilidade.

Aos irmãos que a UNB me presenteou: Camila, Elvis, Lorena e Rebeca.

Em especial, ao meu orientador, Professor Dr. Ricardo Macedo, que tão gentilmente aceitou o meu convite.

Por fim, a todos os professores e profissionais da Universidade de Brasília.

“O coração do homem traça seu caminho, mas o Senhor lhe dirige os passos.”

Provérbios 16:9

## RESUMO

Atualmente a greve se faz presente tanto na iniciativa privada quanto na pública. A maioria dos países democráticos trata o instituto da greve como direito fundamental resguardado nas suas respectivas constituições. No Brasil, a legalização da greve é algo relativamente recente, levando-se em consideração que somente com a Constituição de 1988 passou a ser considerada direito fundamental. Desde então, da Constituição de 1988, o direito de greve dos servidores públicos carece de regulamentação, uma vez que o art. 37, VII, assim determina. Por vinte anos o Congresso Nacional permaneceu inerte. Em razão disso, o STF precisou interferir, por meio de diversos Mandados de Injunção. Por determinação do STF, até o ano passado, uma vez que não havia legislação específica, os servidores públicos partilhavam da mesma lei que os obreiros do setor privado, Lei nº 7.783/89. Entretanto, após uma onda de paralisações do setor público ocorridas em 2012, a Presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto nº 7.777, a fim de regulamentar a greve dos servidores públicos. Assim, este trabalho tem por objetivo estudar o direito de greve efetivamente exercido pelos servidores públicos, bem como demonstrar a problemática de sua regulamentação, no decorrer da história e da atualidade.

**Palavras-chave:** Greve, serviço público, servidor público, Decreto nº 7.777/12.

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
------------------------	----------

### **CAPÍTULO I – O direito de sindicalização como elemento essencial do direito fundamental de liberdade sindical**

<b>1. Conceito e considerações de liberdade sindical.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Sindicalização no serviço público.....</b>	<b>15</b>
<b>3. A importância da Convenção 151 da OIT.....</b>	<b>17</b>

### **CAPÍTULO II – Evolução histórica**

<b>1. O direito de greve no contexto do cenário mundial.....</b>	<b>20</b>
<b>2. O direito de greve no contexto do cenário nacional.....</b>	<b>24</b>
<b>3. Evolução histórica do exercício do direito de greve dos servidores públicos.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1. O exercício do direito de greve dos servidores públicos em outros países.....</b>	<b>40</b>

### **CAPÍTULO III – Conceitos**

<b>1. Do conceito de greve.....</b>	<b>43</b>
<b>2. Do conceito de servidor público e serviço público.....</b>	<b>47</b>
<b>3. Dos Princípios que regem o serviço público.....</b>	<b>50</b>

### **CAPÍTULO IV – O Decreto nº 7.777/12**

<b>1. Da edição do Decreto nº 7.777/12.....</b>	<b>53</b>
<b>2. Da inconstitucionalidade do Decreto nº 7.777/12.....</b>	<b>58</b>
<b>2.1. Da inconstitucionalidade sob a ótica da violação ao exercício do direito de greve.....</b>	<b>59</b>
<b>2.2. Da inconstitucionalidade sob a ótica da continuidade do serviço público.....</b>	<b>61</b>

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
----------------------------------	-----------

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>67</b>
--	-----------

## **ANEXOS**

<b>ANEXO I – Convenção nº 87.....</b>	<b>72</b>
---------------------------------------	-----------

<b>ANEXO II – Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013.....</b>	<b>79</b>
--	-----------

<b>ANEXO III – Decreto nº 1.256, de 29 de setembro de 1994.....</b>	<b>88</b>
---	-----------



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende estudar o direito de greve dos servidores públicos, sem a pretensão de esgotar a matéria.

Os seus objetivos são: institucional, a produção de uma monografia para a obtenção do título de bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UNB; geral, o estudo do exercício do direito de greve do servidor público e a problemática que gira em torno de sua regulamentação, com especial atenção ao Decreto nº 7.777/12.

A monografia foi dividida em quatro capítulos, inicialmente, trataremos das questões pertinentes à liberdade sindical. Após, no segundo capítulo, faremos um breve esboço histórico do direito de greve. No terceiro capítulo, serão discutidos conceitos e princípios indispensáveis para o entendimento pleno da matéria aqui abordada. Por fim, no quarto e último capítulo, discutiremos a (in)constitucionalidade do decreto nº 7.777/12 sob o enfoque da violação ao exercício de greve dos servidores públicos assegurado constitucionalmente.

As hipóteses levantadas que tentarão ser respondidas no decorrer do trabalho são:

- a) A liberdade sindical no Brasil é exercida de maneira plena?
- b) A falta de regulamentação impediu o exercício do direito de greve pelos servidores públicos?
- c) O princípio da continuidade do serviço público deslegitima o exercício do direito de greve?
- d) O Decreto 7.777/12 constitui afronta à CF/88?"

O termo greve foi utilizado pela primeira vez no final do século XVIII, especificamente em uma praça de Paris, chamada *Place de Gréve*, onde trabalhadores e também desempregados reuniam-se para reivindicar melhores condições de labor.

A greve constitui uma forma de pressão que o empregado exerce sobre o empregador, a fim de obter melhores condições de trabalho. Restringir tal direito limita a possibilidade de o trabalhador buscar melhores condições laborais. Limita até mesmo o exercício da própria noção de cidadania e de dignidade da pessoa humana,

dado que a exploração da mão-de-obra pode ultrapassar os limites aceitáveis, basta um olhar nem tão atento para a história da humanidade.

Saliente-se que a relação entre o obreiro e o empregador é naturalmente desequilibrada, levando-se em consideração o poderio econômico e social do empregador. Ora, o indivíduo necessita do trabalho para manter-se, não só no aspecto econômico, mas social.

Diante da hipossuficiência do empregado, a greve vem suprir o desequilíbrio num cenário em que as negociações entre as partes nem sempre são abertas. Por vezes a greve passa a ter o papel de inaugurar o diálogo. Portanto, em razão da falta de regulamentação da greve, bem como da negociação coletiva, aquela, é constantemente utilizada como meio de possibilitar, de forma compulsória, as negociações:

Deste modo, José Francisco Siqueira Neto ensina que:

“O direito de greve, sempre, deve embutir em seu exercício uma potencialidade de causar prejuízo aos empregadores e comportar em custos (políticos e econômicos, sobretudo), aos trabalhadores que a desenvolvem. Este atributo latente é que obriga as partes a desenvolverem todos os mecanismos possíveis no intento de evitar que a greve ocorra. É neste sentido que a greve deve ser entendida como *ultima ratio*. Assim, afigura-se como anômalo o processo de greve que se desencadeia sem que haja um amplo esforço das partes envolvidas no conflito no sentido de resolver o impasse pela via da negociação”<sup>1</sup>

O direito de greve está encampado na Constituição de 1988 e foi tratado como direito fundamental. Contudo, em seu art. 37, VII, a Constituição determina que o direito padece deverá ser exercido pelos servidores públicos nos termos e limites definidos em lei específica. Não obstante, temos uma lacuna legislativa de mais de vinte anos por parte do Congresso nacional, tendo em vista que tal lei jamais foi editada.

---

<sup>1</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco apud Melo, Raimundo Simão de. **A greve no direito Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. P. 72.

No Brasil, o conflito entre o Estado e o obreiro expôs uma situação inusitada que tornou flagrante mais de vinte anos de omissão legislativa do Congresso Nacional, já que o art. 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 determina que o direito de greve para servidor público deveria ser regulamentado por meio de uma lei específica.

A mora do Congresso Nacional resultou na intervenção do Judiciário por meio dos Mandados de Injunção apreciados pelo Supremo Tribunal Federal (Mandados de Injunção de números 670, 780 e 712). Em meio a tal carência regulamentar, a Lei nº 7.783/89 foi adotada provisoriamente a fim de estabelecer as diretrizes do direito de greve dos servidores públicos.

Observa-se que a carência de regulamentação não foi capaz de impedir que as paralisações ocorressem no serviço público. Ao revés, em 2012, após uma onda avassaladora de greves de diversas categorias, foi editado o Decreto nº 7.777/2012 pela Presidenta Dilma Rousseff. Entrementes, é claro e evidente que este decreto não veio para conferir direitos, mas sim limitá-los.

Para o desenvolvimento deste estudo, recorreu-se a análise doutrinária, jurisprudencial, normativa e histórica. Utilizou-se a abordagem dedutiva, tendo por base as fontes de estudo citadas acima.

Por fim, acerca dos métodos de procedimento, foi utilizado o método observacional, sendo analisado o efetivo exercício do instituto do direito de greve dos servidores públicos e a problemática de sua regulamentação.

## **CAPÍTULO I - O DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO COMO ELEMENTO ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE LIBERDADE SINDICAL**

### **1. CONCEITO E CONSIDERAÇÕES DE LIBERDADE SINDICAL E SINDICALIZAÇÃO**

Antes de adentrar especificamente no direito de greve, cumpre falar a respeito do direito fundamental de liberdade sindical e do direito de sindicalização, dado que sem eles é inconcebível pensar em direito de greve. Tal ponto é de enorme relevância para o trabalho em apreço, uma vez que unidos os obreiros possuem maiores condições de alcançarem êxito nas reivindicações em face do empregador.

Nesta seara, Maurício Godinho ressalta que “os trabalhadores somente ganham corpo, estrutura e potência de ser coletivo através de suas organizações de caráter profissional, no caso os sindicatos.”<sup>2</sup>

O objetivo da Liberdade Sindical é promover o direito dos trabalhadores e empregadores de se organizarem e de constituírem livremente as agremiações que desejarem, no número por eles idealizado, sem que sofram qualquer tipo de interferência de qualquer fator externo ou intervenção estatal, visando à promoção de seus interesses ou dos grupos que irão representar.<sup>3</sup>

Assim como é característico dos direitos fundamentais de maneira abrangente, o direito de liberdade sindical é uma construção histórica. Nas palavras de Ricardo Pereira, a conquista progressiva da liberdade sindical ampliou o espaço de

---

<sup>2</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2009. p. 89.

<sup>3</sup> PEREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins. **A liberdade sindical, um direito humano fundamental e sua proteção pela Organização Sindical do Trabalho**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2005.

atuação dos trabalhadores, o que conseqüentemente implicou na constrição do poder dos empregadores, ainda que na prática não se tenha exatamente esse resultado.<sup>4</sup>

O Direito de liberdade sindical foi contemplado em diversos instrumentos internacionais, dentre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho. Em especial, a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho que trata do direito de liberdade sindical.

Contudo, a liberdade sindical somente encontra solo fértil para se expressar de maneira plena se atendidos três aspectos basilares, quais sejam: a sindicalização livre, a autonomia sindical e a pluralidade sindical.

Nesse sentido, ensina Mozart Victor Russomano:

“Por outras palavras: a liberdade sindical pressupõe a sindicalização livre, contra a sindicalização obrigatória; a autonomia sindical, contra a unicidade sindical.

(...)

Se tomarmos a liberdade sindical no seu conceito mais amplo, necessariamente encontraremos, no fundo desse instituto, aquelas três ideias básicas, sem as quais não existe liberdade plena, nem para o sindicato, nem para os trabalhadores que nele encontram os pulmões da sua vida profissional.”<sup>5</sup>

Com relação ao primeiro pressuposto, a sindicalização livre, consiste no direito que todo obreiro e empregador deveria ter de criar associações sindicais, bem como o direito de filiarem-se ou não a elas, ou ainda, o direito de delas se retirarem quando por bem conceberem.

O segundo pressuposto, a autonomia sindical, é o instrumento que confere liberdade aos sindicatos para agir. Ressalte-se que tal liberdade dos sindicatos é geralmente desrespeitada pelo próprio Poder Público.

---

<sup>4</sup> PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **La negociación colectiva en la función pública. Una aproximación constitucional**. Madrid, Conselho Económico y Social de España, 2004. p.15.

<sup>5</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. 2ª Ed. Amp. Atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995, p. 65-66.

No tocante à pluralidade sindical, o Brasil está em evidente dissonância do ideal, uma vez que o modelo adotado pelo ordenamento jurídico pátrio é o da unicidade sindical, conforme estabelecido no art. 8º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...]

II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregados interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

Diante do exposto, afigura-se contraditória a afirmação do princípio da liberdade sindical no caput do artigo transcrito acima e logo depois, no inciso II do mesmo artigo, a adoção do modelo de unicidade sindical. A unicidade sindical impede os trabalhadores e empregadores de criarem mais de um sindicato em uma mesma base territorial. Na realidade, este modelo é uma forma de coibir o próprio direito sindical, dado que a adesão a determinado sindicato não se dá pelo compartilhamento de ideais, mas sim ao fato de não ter outras opções mais adequadas às convicções próprias de cada trabalhador e empregador.

A este respeito, ensina Mozart Victor Russomano:

“No regime de unicidade sindical, a liberdade do trabalhador ou do empresário reduz-se àquela opção singela e cortante: ingressar, ou não, no sindicato único. No regime de pluralidade sindical, ao contrário, o trabalhador tem o privilégio de escolher, entre os diferentes sindicatos, aquele que melhor se afine com suas ideias e aspirações, bem como, se for o caso, de dissentir dos sindicatos existentes e fundar outros sindicatos, amparado na minoria dissidente, uma vez preenchido os requisitos da lei local”.<sup>6</sup>

Portanto, concluímos que os obreiros do Brasil, tanto os da iniciativa privada quanto os servidores públicos, não gozam da liberdade sindical de forma plena, uma vez que não estão atendidos os pressupostos para o seu exercício.

---

<sup>6</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. 2ª Ed. Amp. Atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995, p. 74.

No tocante à natureza jurídica do princípio da liberdade sindical, há uma discussão se esta trata de direito fundamental civil e político ou social e econômico. Se considerada a questão do direito à livre manifestação do pensamento e a liberdade de reunião, trata-se de um direito fundamental civil e político. Contudo, os aspectos sociais e econômicos são facilmente notados no seio da liberdade sindical, principalmente no tocante às questões patrimoniais. Diante disso, conclui-se que a liberdade sindical é um direito fundamental de natureza civil e política, bem como social e econômica.

Entretanto, depois do que foi dito, não se pode considerar o direito de liberdade sindical e o direito de sindicalização o mesmo instituto. Ora, o primeiro é muito mais abrangente que o segundo.

A liberdade de sindicalização consiste no direito de empregadores e trabalhadores de se unirem em prol de um objetivo, ou seja, de constituírem sindicatos. Contudo, a liberdade de sindicalização está atrelada e limitada ao modelo de unicidade sindical adotado no Brasil, conforme já explanado em linhas anteriores.

Portanto, como o direito de sindicalização é um elemento essencial da liberdade sindical, e como já dito acima, não há o exercício pleno do direito de sindicalização, não sobrevive também a plenitude do exercício de liberdade sindical.

## **2. SINDICALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO**

Um dado interessante quanto à sindicalização dos servidores públicos está no fato de que atualmente, mundo à fora, o setor público conta com maior número de obreiros sindicalizados do que a iniciativa privada. Isso se dá, em especial, por conta da estabilidade dos servidores em relação ao seu empregador, a Administração Pública.

No Brasil, a figura do sindicalismo no serviço público é recente. Melhor dizendo, o sindicalismo no setor público já existia, mas com a utilização de outros

termos, na maioria das vezes “associações de servidores”, a partir de 1988 transformaram-se em entidades sindicais.<sup>7</sup>

A Constituição de 1988 consagrou o direito à organização sindical do servidor público estatutário, todavia, a mesma não definiu nem indicou de forma expressa e direta o modelo associativo-sindical através do qual o referido direito deveria ser exercido.<sup>8</sup>

Noutro giro, o modelo adotado no art. 8º da Constituição Federal envolve flagrante contradição, já que o referido dispositivo assegura a liberdade sindical, porém, a restringe através da organização por categoria, do quadro territorial e da unicidade. Para fins elucidativos, segue abaixo a íntegra transcrição do referido dispositivo constitucional:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

---

<sup>7</sup> PEREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins. **A liberdade sindical, um direito humano fundamental e sua proteção pela Organização Sindical do Trabalho. 2005.** Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2005.

<sup>8</sup> PEREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins. **A liberdade sindical, um direito humano fundamental e sua proteção pela Organização Sindical do Trabalho. 2005.** Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2005.



VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Assim, se tal restrição não foi feita de forma expressa pelo constituinte quanto aos servidores, não é razoável o intérprete fazê-la. Por este motivo, não parece correto adotar para o servidor público o mesmo modelo de unicidade sindical determinado constitucionalmente para os trabalhadores da iniciativa privada.<sup>9</sup>

### 3. A IMPORTÂNCIA DA CONVENÇÃO 151 DA OIT

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919, como parte do que foi estabelecido pelo Tratado de Versalhes, tratado este que pôs fim à Primeira Guerra Mundial.

Insta dizer que a OIT possui estrutura tripartite, composta de representantes de governos e organizações, de trabalhadores e empregadores. Ela é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho, as convenções e recomendações. As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a incorporar seu ordenamento jurídico. Portanto, é patente a importância da OIT para todas as questões relativas aos trabalhadores mundo à fora. Desde 1950, o Brasil está entre os membros da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião.<sup>10</sup>

Na lição de Raimundo Simão de Melo a OIT “não tem ainda uma Convenção internacional dispondo especificamente sobre o direito de greve. O que há são convenções que tratam da liberdade e autonomia sindicais e da negociação

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins. **A liberdade sindical, um direito humano fundamental e sua proteção pela Organização Sindical do Trabalho. 2005.** Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2005.

<sup>10</sup> <http://www.oitbrasil.org.br>. Acessado em 24 de setembro de 2013.

coletiva”.<sup>11</sup> A Convenção nº 87 da OIT, de 1948, já previa a liberdade sindical como direito fundamental tanto para trabalhadores do setor privado quanto do setor público, salvo para os servidores militares, mas o Brasil não a ratificou.

Em 1978, a OIT aprovou a Convenção nº 151, que prevê a proteção do direito de sindicalização e procedimentos de determinação das condições de emprego dos servidores públicos.

Cumprir pontuar que o Brasil não ratificou esta convenção de pronto. Não obstante, em 14 de fevereiro de 2008, o então Presidente da República em exercício, Luís Inácio Lula da Silva encaminhou o teor da Convenção nº 151 para apreciação do Congresso Nacional, solicitando sua ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico pátrio.

Portanto, no dia 07 de abril de 2010, o Congresso Nacional publicou no Diário Oficial da União o Decreto Legislativo nº 206 que aprovou os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambos os textos da Organização Internacional do Trabalho, que *“estabelecem princípios que asseguram a proteção dos trabalhadores da Administração Pública no exercício de seus direitos sindicais, seja como filiados ou representantes de sindicatos, garantindo sua autonomia de atuação.”*

Os textos foram ratificados pelo Congresso Nacional mediante duas ressalvas. A primeira refere-se à modificação da expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” que restou estendida a abrangência da Convenção 151 para os diversos níveis de governo e às várias relações. Ou seja, a convenção abrange tanto os servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112/90 e CLT, quanto para os servidores estaduais e municipais, regidos pelas respectivas legislações. A segunda ressalva estabelece que as organizações de trabalhadores que serão regidos pela Convenção são apenas aquelas organizações “constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal”.

---

<sup>11</sup> MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. p.21

Somente neste ano, 2013, a presidenta Dilma Rousseff, promulgou por meio do Decreto nº 7.944/13<sup>12</sup>, a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho.

Para melhor inteligência, cumpre listar o que de mais importante a Convenção 151 assegurou aos servidores públicos:

- Proteção contra os atos de discriminação que acarretam violação da liberdade sindical em matéria de trabalho.
- Independência das organizações de trabalhadores da função pública face às autoridades públicas.
- Proteção contra atos de ingerência das autoridades públicas na formação, funcionamento e administração das organizações de trabalhadores da função pública.
- Concessão de facilidades aos representantes das organizações reconhecidas dos trabalhadores da função pública, com permissão para cumprir suas atividades, sejam durante suas horas de trabalho ou fora delas.
- Instauração de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública.
- Garantias dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício normal da liberdade sindical.

Observa-se a evidente intenção da convenção em viabilizar o diálogo entre a autoridade pública e os seus servidores, para que de fato a greve seja última alternativa, apenas quando o diálogo não for bastante para atender as reivindicações e gerar um acordo entre as partes.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 7.944, de 06 de março de 2013. **Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

É necessário afirmar que a Convenção nº 151 está diretamente vinculada à Convenção nº 154, já ratificada pelo Brasil. Esta última também dispõe acerca do direito de negociação coletiva dos servidores públicos.

Com relação à Convenção nº 154, ensina Luciana Stoll:

“não estabelece restrição absoluta ao direito de negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, ao contrário, deixa claro que a mesma deve ser incentivada, respeitando-se as condições específicas que o tema comporta, devendo as legislações atenderem às peculiaridades do serviço público”.<sup>13</sup>

Portanto, é imperioso que o Poder Público regulamente com urgência a questão da sindicalização e negociação coletiva, a fim de finalmente pôr em prática o que ficou estabelecido na Convenção nº 151.

Contudo, não podemos encerrar este capítulo sem citar as lapidares palavras proferidas pelo professor Ricardo Macedo no Fórum Internacional Sobre Direitos Fundamentais, que transcreve-se abaixo:

“É importante ressaltar que a Convenção nº 151 não está solta, ela se vincula à Convenção nº 154, que fala de negociação coletiva no setor público e na iniciativa privada; ela complementa, como foi dito aqui, as Convenções ns. 98 e 135, e, evidentemente, vincula-se à base de todas elas, que é a Convenção nº 87. Portanto, ao se aplicar indiretamente todas essas convenções está aplicando a Convenção nº 87.

Temos de pensar num sistema de organização sindical que valorize a liberdade, que está prevista na Constituição. A liberdade é o princípio fundamental. A unicidade é uma restrição prevista em um dispositivo. Não é possível dar um valor à unicidade que elimine a liberdade prevista no caput. Esta interpretação é equivocada: uma unicidade que garanta a sobrevivência de um sindicato não representativo. Você estará violando a liberdade prevista no caput, que está ligada à democracia, à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho.

Então a partir da ratificação da Convenção nº 151, temos um campo enorme para aplicar os direitos previstos no serviço público, garantir a incidência dos direitos fundamentais, como foi dito aqui, não há liberdade sindical sem direitos fundamentais e não direitos fundamentais sem liberdade sindical.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo, LTr, 2007. p. 118.

<sup>14</sup> PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. Ver. TST, Brasília, vol.76, nº 4, out/dez 2010. p. 95.

Diante de tudo que foi dito, fica evidenciado a necessidade de que seja promulgada uma norma que confira, de fato, a liberdade sindical plena aos trabalhadores e que regule a negociação coletiva no serviço público, a fim de conferir à greve sua característica de *ultima ratio* na busca da concretização dos interesses dos servidores públicos.

## **CAPÍTULO II - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE GREVE**

### **1. O DIREITO DE GREVE NO CONTEXTO DO CENÁRIO MUNDIAL**

Feitos os apontamentos atinentes à liberdade sindical e a própria sindicalização, cumpre adentrar no assunto da greve. A figura da greve foi construída e esculpida no decorrer da história da humanidade. Existem várias teorias que objetivam determinar quando o movimento grevista surgiu, tendo em vista que não é pacífico o marco inicial.

Há relatos de paralisações já no Egito Antigo. Contudo, não é correto afirmar que tais movimentos constituíram greves, uma vez que não havia o conceito de luta organizada a fim de reivindicar interesses de um grupo. Ademais, a mão-de-obra era escrava, sendo inconcebível pensar em exercício do direito de greve quando a dignidade da pessoa humana é negada de maneira tão primitiva.<sup>15</sup>

Nesse sentido, transcreve-se um trecho do lapidar ensinamento de Raimundo Simão de Melo:

---

<sup>15</sup> Silva, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos: desafios e possibilidades**. 2013. Monografia – UNB, Brasília, 2013.

“não podem ser consideradas tipicamente como greve, porque, naquela época, ainda não havia uma estrutura de relações de trabalho; o que existia era um sistema social escravista e servil. Em greve, propriamente dita, só se pode falar a partir da Revolução industrial, quando então surge o trabalho assalariado, como ocorreu com os movimentos sindicais dos ingleses, marco inicial da história da greve”<sup>16</sup>

Portanto, parece mais razoável considerar que somente com o trabalho livre e assalariado o instituto da greve surgiu.

Com o advento da Revolução Industrial (1760-1850) as condições de trabalho se tornaram ainda mais degradantes, o desejo insaciável do lucro impulsionado pelo capitalismo tornou o empregado apenas um meio de enriquecimento.

Diante desta exploração desumana da massa trabalhadora, houve de fato a necessidade de se rebelar para alcançar condições dignas de trabalho, desta necessidade surgiram os institutos das associações sindicais e da greve.

Portanto, a Revolução Industrial é o marco econômico da recém-nascida greve. Da mesma forma, a Revolução Francesa é considerada como um marco histórico, uma vez que a partir dela foi disseminada a ideia da necessidade de justiça social.

Na lição de Mozart Victor Russomano, *“Coube à Revolução Francesa, em nome da liberdade do trabalho, levada ao extremo do contratualismo, situar a greve entre as manifestações daquela liberdade”*<sup>17</sup>.

Bento Herculano Duarte Neto descreve de forma muito clara a importância dos dois eventos históricos citados acima:

*“na busca do marco histórico do surgimento da greve podemos, antes de tudo, sintetizar, no sentido de que a Revolução Francesa propiciou o elemento filosófico, enquanto a Revolução Industrial propiciou o elemento material ensejador do nascimento do genuíno movimento paretista”*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p.20)

<sup>17</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais do direito sindical**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. P. 243.

<sup>18</sup> NETO, Herculano Duarte. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**. São Paulo: LTr, 1992. P. 23-24.

No tocante ao aspecto jurídico, os movimentos grevistas passaram por três fases, a saber: a fase da proibição, da tolerância e do reconhecimento.

A fase da proibição foi caracterizada, como o próprio termo sugere, pela forte repressão dos movimentos paredistas. Na Inglaterra foram editadas leis especiais que tinham o objetivo de impedir os movimentos grevistas (Leis que foram promulgadas em 1428, 1514, 1548 e 1727)<sup>19</sup>, havia leis que previam até pena de morte para quem participasse dos movimentos.

Na França foi editada, em 14 de junho de 1791, a lei *Le Chapelier*, esta vedava a greve, bem como qualquer agrupamento profissional. Esta lei é peculiar, tendo em vista que punia até mesmo os patrões que admitissem trabalhadores que contribuíssem ou já tivessem contribuído com movimentos paredistas.<sup>20</sup>

Nesse sentido, relata Raimundo Simão de Melo:

“[...] na França, por meio da Lei *Le Chapelier*, houve proibição de todas as formas de agrupamento profissional que tivessem por objetivo a defesa de interesses coletivos dos trabalhadores; na Inglaterra, entre 1799 e 1800, as coalizões de trabalhadores que tiveram por objetivo pressionar os patrões por aumentos salariais ou melhores condições de trabalho foram consideradas como crime contra a coroa inglesa.”<sup>21</sup>

O Código Napoleônico (1810) também proibia as greves. Em 1799-1800 a Grã-Bretanha editou as denominadas *Combination Acts* que, como as demais, também proibiam as organizações de trabalhadores que tivessem o objetivo de reivindicar melhores condições de trabalho.<sup>22</sup>

Como se pode observar, os trabalhadores foram duramente reprimidos durante anos e anos para que não reivindicassem condições dignas de trabalho, os

---

<sup>19</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. P. 14.

<sup>20</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 14.

<sup>21</sup> MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. p.20.

<sup>22</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 14.

movimentos grevistas eram tidos como contrários à soberania do Estado. Todavia, o impedimento e a repressão nunca foram óbice para que os obreiros deixassem de almejar condições laborativas mais justas.

A segunda fase foi a da tolerância, nesta etapa a greve deixou de ser considerada crime. Entretanto, a ideia de tolerância só existia na esfera normativa, não ocorria de fato.

Com o avanço da evolução do capitalismo e da Revolução Industrial as condições de trabalho se tornaram ainda mais críticas e desumanas, o que ensejou o engrossamento dos movimentos.

Na Inglaterra (a partir de 1824) e na França com Napoleão III, em 1864, a greve deixou de ser considerada crime.<sup>23</sup>

Os países passaram a adotar a política do *laissez-faire*<sup>24</sup>. Foi nesta fase que começou o real desenvolvimento dos sindicatos. Em 1864 surge a primeira Associação Internacional de Trabalhadores.<sup>25</sup>

A terceira fase é a de reconhecimento. Esta fase tem como a Lei vigente na Inglaterra, em 1871, o *Trade Union Act*, que consolidou o direito dos trabalhadores em buscarem melhores condições laborativas.<sup>26</sup>

Na França, em 1871, a lei *Le Chapelier* foi substituída pela lei *Waldeck-Rousseau*, que conferiu aos sindicatos o direito de atuar livremente.<sup>27</sup>

Em razão de todos os acontecimentos sociais e normativos, houve uma explosão da quantidade de sindicatos. Alguns Estados chegaram a incentivar a autonomia coletiva.

---

<sup>23</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 14.

<sup>24</sup> Laissez-faire é a contração da expressão em língua francesa *laissez faire, laissez aller, laissez passer*, que significa "deixai fazer, deixai ir, deixai passar". A expressão se refere a uma ideologia econômica que surgiu no século XVIII, no período do Iluminismo, através de Montesquieu.

<sup>25</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 14.

<sup>26</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 15.

<sup>27</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 15.



A Constituição Mexicana foi pioneira no reconhecimento do direito de greve como garantia constitucional, em 1917. Em seguida o mesmo fizeram a Constituição Italiana, em 1947, e a Constituição de Portugal, em 1974.<sup>28</sup>

Cumprir dizer que atualmente, a maioria dos estados democráticos optou por declarar constitucionalmente o direito de greve, dado que os direitos de greve e da própria liberdade sindical estão visceralmente interligados com outros princípios derivados da noção de direitos humanos, dentre eles, o Estado democrático.

## 2. O DIREITO DE GREVE NO CONTEXTO DO CENÁRIO NACIONAL

A garantia do exercício do direito de greve no Brasil é relativamente recente, principalmente com relação à greve de servidor público.

Fernando Kitinger Dannemann<sup>29</sup> cita indícios de movimentos grevistas antes mesmo da edição da Carta Magna de 1824 (a greve dos portuários de Salvador e a greve dos fundidores de ouro de Minas Gerais, ambas em 1720, a greve dos alfaiates da Bahia, em 1782 e a greve dos “operários das armas”, em 1791). Contudo, a Constituição de 1824 foi omissa quanto ao assunto.

O Código Penal vigente em 1890 (Decreto nº 847)<sup>30</sup> proibia a greve, mesmo que fosse pacífica, *in verbis*:

*“Art. 206. Causar, ou provocar, cessação ou suspensão de trabalho, para impor aos operários ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salário:*

*Pena – de prisão celular por um a três meses.*

*§ 1º Si para esse fim se colligarem os interessados:*

*Pena – aos chefes ou cabeças da colligação, de prisão celular por dous a seis meses.*

---

<sup>28</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 15.

<sup>29</sup> DANNEMANN, Fernando Kitinger: 1917 – Greves Operárias. Disponível em: [www.recantodasletras.com.br](http://www.recantodasletras.com.br). Acessado em: 25 de setembro de 2013.

<sup>30</sup> BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. Disponível em: [http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo\\_norma=DEC&data=18901011&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo_norma=DEC&data=18901011&link=s). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

§ 2º *Si usarem de violencia:*

*Pena – de prisão celllular por seis mezes a um anno, além das mais em que incorrerem pela violencia.”*

Em 1930, Getúlio Vargas iniciou uma era de forte intervencionismo estatal, criou então o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1931 foi criada a Organização Sindical Brasileira, intimamente ligada ao Poder Público, por meio do Decreto nº 19.770.<sup>31</sup>

A Constituição de 1934 reconheceu a autonomia sindical e adotou o regime de pluralismo, mas também silenciou no tocante à greve.<sup>32</sup>

A Constituição de 1937 retroagiu e tornou o sindicato atrelado ao Estado, liquidando com o modelo pluralista, embora considerasse a associação sindical livre, o sindicato dependia do reconhecimento do Estado para que tivesse a representação da categoria. Desta vez, a Carta não foi omissa, ao revés, a greve era proibida, bem como o *lockout*, vejamos.<sup>33</sup>

“Art. 138. A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participam da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.

Art. 139. Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum.

A greve e o *Lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.”

---

<sup>31</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 16.

<sup>32</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 16.

<sup>33</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 16.

O Decreto-Lei nº 1.237/39 (Lei que instituiu a Justiça do Trabalho) estabelecia que a greve era passível de punições que poderiam variar na suspensão, despedida e até mesmo a pena de detenção.<sup>34</sup>

O Código Penal do estado Novo<sup>35</sup>, em 1940, considerava crime a paralisação temporária do trabalho que fosse considerada contrária aos interesses públicos.

“Art. 201. Participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, provocando a interrupção de obra pública ou serviço de interesse coletivo:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.”

É imperioso dizer que até hoje este artigo está presente no Código Penal, entretanto, a grande parte da doutrina defende que ele foi revogado com o novo entendimento que a Constituição de 1988 conferiu à greve.

Em 1943 foi editada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que assim dispunha sobre a greve:

“Art. 723. Os empregados que, coletivamente e sem prévia autorização do tribunal competente, abandonarem o serviço, ou desobedecerem a qualquer decisão proferida em dissídio, incorrerão nas seguintes penalidades:

- a) Suspensão do emprego até seis meses, ou dispensa do mesmo;
- b) Perda do cargo de representação profissional em cujo desempenho estiverem;
- c) Suspensão, pelo prazo de dois anos a cinco anos, do direito de serem eleitos para o cargo de representação profissional.

Art. 724. Quando a suspensão do serviço ou a desobediência às decisões dos Tribunais do trabalho for ordenada por associação profissional, sindical ou não, de empregados ou de empregadores, a pena será:

- a) Se a ordem for ato de Assembleia, cancelamento de registro da associação, além de multa de Cr \$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros), aplicada em dobro, em se tratando de serviço público;
- b) Se a instigação ou ordem for ato exclusivo dos administradores, perda do cargo, sem prejuízo da pena cominada no artigo seguinte.

---

<sup>34</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 17.

<sup>35</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

Art. 725. Aquele que, empregado ou empregador, ou mesmo estranho às categorias em conflito, instigar a prática de infrações previstas neste capítulo ou houver feito cabeça de coligação de empregadores ou de empregados incorrerá na pena de prisão prevista na legislação penal sem prejuízo das demais sanções cominadas.

§ 1º - Tratando-se de serviços públicos, ou havendo violência contra pessoa ou coisa, as penas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro.

§ 2º - O estrangeiro que incidir nas sanções deste artigo, depois de cumprir a respectiva penalidade será expulso do país, observados os dispositivos da legislação comum.

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, o Brasil foi signatário da Ata de Chapultepec<sup>36</sup> e editou o Decreto-Lei nº 9.070/46, reconhecido como a primeira lei de greve.<sup>37</sup>

Finalmente, a Constituição de 1946, em seu artigo 158, reconheceu o direito de greve: “Art. 158. É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. Seguindo seu caráter inovador para a época, a Constituição de 1946 concedeu ainda anistia aos trabalhadores que haviam sofrido algum tipo de penalidade em razão de participação em greves ou dissídios do trabalho.<sup>38</sup>

“Art. 28. É concedida anistia a todos os cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da promulgação deste Ato e igualmente aos trabalhadores que tenham sofrido penas disciplinares, em consequência de greves ou dissídios do trabalho.”

O Supremo Tribunal Federal entendeu que o Decreto-Lei nº 9.070/46, citado anteriormente como a primeira lei de greve, tinha sido recepcionado pela Carta de 1946. Cumpre dizer que o Decreto-Lei nº 9.070/46 regulou o direito de greve até 1964.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> A Ata de Chapultepec foi uma declaração de solidariedade interamericana firmada na Cidade do México, em 6 de Março de 1945.

<sup>37</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 17.

<sup>38</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 18.

<sup>39</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 18.

Sob a égide da ditadura militar foi editada a Lei 4.330/64<sup>40</sup>, que em razão do forte aspecto repressor ficou conhecida como a “Lei antigreve”.

A Carta de 1967 conferiu o direito de greve aos trabalhadores, salvo nos serviços públicos e em atividades essenciais. A Emenda Constitucional nº1 de 1969 manteve a orientação de proibição. O Decreto-Lei nº1.632, de agosto de 1978 ratificou a Constituição no sentido de também proibir as greves.<sup>41</sup>

Na década de 80 houve uma explosão dos movimentos grevistas. surgiram então as Centrais Sindicais. Porém, todo esforço não resultou em modificações normativas significativas, até a redemocratização do país.

Enfim, a Constituição de 1988 conferiu autonomia, adotou o sistema de unicidade sindical e garantia do direito de greve aos servidores públicos.

Entretanto, para os servidores, o texto constitucional determinou que o direito de greve deveria ser exercido conforme os limites estabelecidos em lei complementar. Tal determinação seria modificada com o advento da Emenda Constitucional nº 19, quando passou a exigir-se lei específica para regulamentar o direito de greve.

Atualmente, o direito de greve no setor privado é regulamentado pela Lei nº7.783/89<sup>42</sup>, considerada a terceira lei de greve. Vejamos:

*Art. 1º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.*

*Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.*

---

<sup>40</sup> BRASIL. Lei nº 4.330, 1º de junho de 1964. **Regula o direito de greve, na forma do art. 158 da Constituição Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4330.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

<sup>41</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. P. 19.

<sup>42</sup> BRASIL. Lei nº 7.783, 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

A Lei nº 7.783/89 não tem foco sobre a legalidade ou ilegalidade da greve, mas aos abusos do direito de greve quando descumpridas suas normas, define ainda as atividades essenciais e dispõe sobre o exercício do direito de greve.

Em 2012 eclodiram diversos movimentos paredistas em vários setores do serviço público. A fim de causar o enfraquecimento na avalanche de greves, o Poder Executivo editou o Decreto 7.777/12, chamado por alguns de “decreto antigreve”, o qual trataremos mais detidamente à frente.

### **3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

A distinção entre servidor público e obreiro da iniciativa privada iniciou-se na Baixa Idade Média, no século XVI. Tal fato ocorreu em razão do desenvolvimento econômico europeu, que desembocou na necessidade de aumentar o corpo de funcionários da coroa. Assim ensina Rinaldo Rapassi:

“[...] egressos das relações feudais, havia um gênero especial de pessoas que servia aos reis e nobres, sem, todavia, pertencer à classe da nobreza ou da burguesia nascente. Com o fortalecimento histórico do Estado e o conseqüente acréscimo das atividades públicas, tais trabalhadores passaram a receber salário regular e a gozar de alguns direitos especiais, como o de maior estabilidade de emprego e de aposentadoria, em troca da natural fidelidade que lhes exigiam os monarcas de então.”<sup>43</sup>

Os trabalhadores que estavam à serviço da coroa obtinham posição privilegiada em relação aos demais, não havendo, portanto, a necessidade de reivindicação.

Contudo, com o advento da Revolução Industrial e as grandes desigualdades sociais que ela gerou, exigiu-se maior atuação do Estado. Portanto, no

---

<sup>43</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve dos Servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. p.32.

século XIX o Estado assumiu mais responsabilidades e cresceu, com isso houve a necessidade de contratar mais funcionários à sua disposição.

Diante da mudança e do aumento do corpo de funcionários do Estado, os servidores não possuíam mais as mesmas condições de antes. Assim, o Estado passou a ter que lidar com as reivindicações que começaram a acontecer.

A primeira manifestação com indício de sindicalização de servidores se deu na Espanha em 1887, por meio da Lei Geral das Associações, logo após o mesmo ocorreu na França, em 1901 e na Inglaterra, em 1902.<sup>44</sup>

Posteriormente, alguns textos constitucionais começaram a contemplar o tema. Em 1946, a constituição francesa referiu-se ao direito de greve contemplando “todos os homens”, o mesmo se deu na Constituição Italiana de 1947. A Constituição alemã foi inovadora ao utilizar a expressão “todos” e “todas as profissões”.<sup>45</sup>

No Brasil o processo foi mais lento, não somente no tocante ao exercício do direito de greve, mas também ao direito de sindicalização dos servidores públicos. O Grande Movimento das Greves Operárias ocorrido em 1917 chegou a contar com alguma participação e adesão de funcionários públicos, mas foi um fato isolado.

A Constituição de 1937 vedava o direito de greve dos servidores, da mesma forma procedeu o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos, Decreto – Lei nº 1.713/39<sup>46</sup>.

A Lei nº 38/35, Lei de Segurança Nacional, vedava veementemente a greve de servidores públicos, aplicando severas penalidades ao funcionário que interrompesse a continuidade do serviço.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 19.

<sup>45</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 20.

<sup>46</sup> BRASIL. Lei nº 1.713, 28 de outubro de 1939. **Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

<sup>47</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 20.

A CLT, promulgada em 1943<sup>48</sup>, proibia a sindicalização dos servidores do Estado e paraestatais.

A primeira Lei de Greve, Decreto – lei nº 9.070/46, não contemplou o direito à greve dos servidores públicos.<sup>49</sup>

A Constituição de 1946 obteve um pequeno avanço no direito de greve, pois reconhecia o direito de greve, contudo, exigia que o tema fosse regulamento por lei.

Tal lei foi editada somente no ano de 1964, Lei nº 4.330/64<sup>50</sup>, a segunda Lei de Greve, e vedava expressamente em seu artigo 4º a greve dos servidores públicos:

*“a greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho”.*

Em 1948, o Brasil tornou-se signatário e ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 1948). Esta declaração é muito importante para o tema em apreço, uma vez que em seu art. 23, parte 4, garantiu que *“Toda pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para a defesa de seus interesses”*.<sup>51</sup>

Cumprе ressaltar que o Estatuto dos Funcionários Públicos de 1952, Lei nº 1.711, não proibiu expressamente a realização de greves pelos servidores. Neste mesmo ano o Brasil ratificou a Convenção nº 98 da Organização Internacional do

---

<sup>48</sup> BRASIL. Decreto - Lei nº 5.452, 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do trabalho**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

<sup>49</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 20.

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 4.330, 1º de junho de 1964. **Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4330.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013

<sup>51</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/mla\\_MA\\_19926.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/mla_MA_19926.pdf). Acessado em: 15 de outubro de 2013.



Trabalho, que tratava de sindicalização e negociação coletiva, porém, tal convenção não se aplica aos servidores.<sup>52</sup>

Contrariamente a esta evolução, a Lei de Segurança Nacional, promulgada em 05 de janeiro de 1953, considerou crime, em seu artigo 18, a paralisação de servidores públicos “por motivos políticos ou sociais”<sup>53</sup>.

Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, conferiu à greve o caráter ampliativo, contudo, este pacto não foi ratificado pelo Brasil de imediato, a ratificação ocorreu somente em 1992.<sup>54</sup>

A Constituição de 1967, em seu art. 157, §7º, proibiu expressamente o direito de greve aos servidores: “Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei”. A Lei de Segurança Nacional, promulgada em 1978, manteve tal entendimento.<sup>55</sup>

A Convenção da OIT nº 151, de 1978, em seu artigo 4º, garantiu expressamente a proteção aos servidores públicos contra a violação ao direito da liberdade sindical, contudo, a Convenção não foi ratificada pelo Congresso Nacional, que somente o fez no ano de 2010.

Para além das modificações sociais e democráticas, a Constituição de 1988 garantiu o direito de greve. Pela primeira vez no Brasil, a greve passou a ser considerada uma garantia social do servidor público.

Embora existisse a garantia constitucional, o exercício do direito não foi imediato. O texto constitucional dispunha que “o direito de greve será exercido nos

---

<sup>52</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 26.

<sup>53</sup> Art. 18. Cessarem, coletivamente, os funcionários públicos os serviços a seu cargo, por motivos políticos ou sociais.

Pena: - detenção de 6 meses a 2 anos, agravada a pena de um terço, quando se tratar de diretor de repartição ou chefe de serviço.

<sup>54</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 22.

<sup>55</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 22.

termos e nos limites definidos em lei complementar”. Nesse sentido, Adilson Abreu Dallari, assevera que:

*“É como se a Constituição tivesse dito que reconhecerá e dará suporte, no futuro, a um direito de greve dos servidores públicos, que vier a ser definido pelo legislador complementar. Não há um direito restringível, mas uma norma condicionada ao implemento de uma condição, qual seja, a edição de uma lei complementar”.*<sup>56</sup>

Contudo, parte da doutrina considerava a determinação constitucional norma de eficácia contida. Porém, tal entendimento não era pacífico entre os doutrinadores.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que tal dispositivo era norma de eficácia limitada, ao julgar o Mandado de Injunção nº 20/DF. Ou seja, o exercício do direito dependia da edição da lei complementar exigida no texto constitucional. Tal julgado restou assim ementado:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) - **IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR** - OMISSÃO LEGISLATIVA - HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO - RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: **O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição.** A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna

<sup>56</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. Salvador. Jus PODIVM, 2010. p. 214.

técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina.

(STF - MI: 20 DF , Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 18/05/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 22-11-1996 PP-45690 EMENT VOL-01851-01 PP-00001) (Negritei)

Após o Congresso Nacional manter-se inerte por dez anos, em 1998 a Emenda Constitucional nº 19 modificou o texto determinando que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

O Supremo Tribunal Federal decidiu então pela inaplicabilidade da Lei de Greve dos obreiros da iniciativa privada, Lei nº 7.783/1989, aos servidores públicos, através do Mandado de Injunção nº 485/MT, o qual colaciono a ementa a seguir:

MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. 1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes. 2. **Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica.** Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa.

(STF - MI: 485 MT , Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 24/04/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-08-2002 PP-00071 EMENT VOL-02079-01 PP-00001) (Negritei)

Como se vê ao observar a história, a falta de regulamentação do direito de greve não foi bastante para impedir a luta por melhores condições. Diante da mora

legislativa, os Poderes Públicos passaram a editar normas próprias a fim de regulamentar os efeitos da greve. Os movimentos grevistas de servidores continuaram ocorrendo, tornando crescente a necessidade de regulamentação do seu exercício.

Em 2008 o Supremo Tribunal Federal declarou a aplicabilidade provisória da Lei 7.783/89 aos servidores até a regulamentação específica (Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/PB e 712/PA).

A título de ilustração elucidativa, colaciono a ementa do julgado do Mandado de Injunção nº 670/ES:

MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. **MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).** 1.1. No julgamento do MI no 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os elementos operacionais: seguintes i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; iv) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; v) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador. 1.2. Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional

primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5o, XXXV). Precedentes: MI no 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI no 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27. 3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Março Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI no 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI no 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI no 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003.

2. O MANDADO DE INJUNÇÃO E O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.

2.1. O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI no 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI no 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002; e MI no 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.8.2002.

2.2. Em alguns precedentes, aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civ (em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI no 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002) is da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado .

3. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. MORA JUDICIAL, POR DIVERSAS VEZES, DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. RISCOS DE CONSOLIDAÇÃO DE TÍPICA OMISSÃO JUDICIAL QUANTO À MATÉRIA. A EXPERIÊNCIA DO DIREITO COMPARADO. LEGITIMIDADE DE ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE OMISSÃO.

3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1o). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva".

3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional no 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.

3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial.

3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder

Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2º). 4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI Nº 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. 4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, § 1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional. 4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei nº 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). 4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais". 4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989 é apenas exemplificativa (numerus apertus). 5. O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 7.783/1989. A APLICAÇÃO COMPLEMENTAR DA LEI Nº 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS

CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM "EM PERIGO IMINENTE A SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO" (LEI No 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11). 5.1. Pendência do julgamento de mérito da ADI no 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das "ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" . 5.2. Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servido (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC no 45/2004) res públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis. 5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei no 7.701/1988 , no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais refer (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos) entes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade. 6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIAÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei no 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de "serviços ou atividades essenciais" (Lei no 7.783/1989, arts. 9o a 11). 6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei no 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 6.3. Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a

competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2o, I, a, da Lei no 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6o da Lei no 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6o da Lei no 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais. 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7o da Lei no 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7o da Lei no 7.783/1989, in fine). 6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e iii) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve. 6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. **6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.**

(STF - MI: 670 ES, Relator originário: Min. MAURÍCIO CORRÊA. Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-01 PP-00001) (Negritei)

Após mais alguns anos da utilização provisória da Lei nº 7.783/89, finalmente em 2012, após uma onda de paralisações no serviço público, foi editado pela Presidenta Dilma Rousseff o Decreto nº 7.777/12 que:



*“dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais”.*

Todavia, muitos entendem que tal Decreto foi um duro golpe no direito de greve dos servidores públicos, conforme trataremos mais detalhadamente no quarto capítulo.

### **3.1. O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM OUTROS PAÍSES**

Conforme já foi explanado, a tendência é que os países democráticos, sejam favoráveis ao exercício do direito de greve dos servidores públicos.

A divisão dos países aqui apresentada advém do ensinamento do ilustre Arion Sayão Romita<sup>57</sup>. Segundo ele, a greve dos servidores públicos é tratada de quatro maneiras diversas: países que reconhecem expressamente o direito de greve dos servidores públicos; países que não estabelecem nenhuma diferença entre as greves do setor público e dos demais setores da economia; países cuja legislação não contém disposições relativas à licitude ou ilicitude dos movimentos grevistas de servidores públicos, e; países que proíbem expressamente a greve dos servidores públicos.

Encontram-se juntamente com o Brasil, os países que reconhecem a greve dos servidores: Benin, Burkina Fasso, Canadá, Costa do Marfim, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Guiné, Madagascar, México, Níger, Noruega Portugal, Senegal, Suécia, Zaire. Conquanto, em alguns desses países citados anteriormente o direito de greve encontra algumas limitações e vedações.

---

<sup>57</sup> ROMITA, Arion Sayão. **Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis**. São Paulo: LTr, 2009. p. 64-64.

Na segunda categoria encontram-se os países que não fazem nenhuma distinção dos servidores da esfera pública dos trabalhadores de outros seguimentos, são eles: Camarões, Gana, Itália, Malásia, Malta, Maurício, Serra Leoa, Singapura e Sri Lanka.

Há ainda, os países que são silentes quanto o direito de greve dos servidores públicos, são eles: Tchad, Israel, Reino Unido, Alemanha, Irã, Paquistão, Argélia e Gabão.

Por fim, existem ainda países que negam expressamente o direito. Contudo, neste ponto Romita elaborou um subgrupo. Existem proibições que dizem respeito apenas aos serviços essenciais, quais são: Quênia, Trinidad e Tobago e Uganda. Existem aqueles que a proibição quanto ao serviço público é genérica, são eles: Austrália, Bolívia, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Japão, Coveite, Líbano, Holanda, Ruanda, Síria, Suíça e Tailândia. Há os que determinam a proibição expressa na Constituição, que são: Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá e Venezuela.

Cabe fazer uma breve análise, com os olhos voltados para alguns países especificamente.

Na Espanha, a Constituição reconheceu o direito de greve, no art. 28, como um direito fundamental dos trabalhadores:

#### **“Artículo 28**

1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a formar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.
2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.”

Veja que no ordenamento jurídico espanhol o direito de greve não está proibido aos servidores. Não obstante, há vedação específica, por força da Lei nº 2, de 13/03/1986, aos membros das Forças Armadas e dos corpos de segurança.

No Chile a greve é permitida, por força do art. 19 da constituição chilena. Contudo, há vedação do seu exercício aos servidores públicos e aos particulares que exerçam atividade essencial.

Na Itália, a Constituição de 1948 contemplou o direito de greve, nos termos da legislação ordinária, sendo permitida no serviço público “com moderação”. A Lei nº 146, de 14/06/1990, dispõe sobre o direito de greve nos serviços público essenciais.

No México, o art. 123 da Constituição de Querétaro, de 1917, assegurou tanto o direito de greve como o *lockout*, contudo, para o exercício do lockout é necessário a autorização prévia do Estado. É assegurado o exercício do direito de greve no serviço público, desde que haja aviso prévio de 10 dias na Junta de Conciliação e Arbitragem.

A Lei Fundamental de Bohn é omissa quanto ao direito de greve, mas o direito de associação é garantido. Os sindicatos que estabelecem suas próprias regras, inclusive no que diz respeito aos serviços essenciais. A Justiça Federal do Trabalho alemã que determina a licitude ou não da greve.

O ordenamento jurídico argentino proíbe o exercício do direito de greve nas atividades essenciais. Ademais, nos casos onde não há proibição existe a necessidade de comunicar à autoridade do Ministério do Trabalho, com cinco dias de antecedência da deflagração do movimento paredista.

Nos Estados Unidos a constituição é silente quanto ao direito de greve. Ademais, não é autorizado ao funcionário público fazer paralisações, sob o risco de demissão.

Como já apontado em linhas anteriores, o reconhecimento do direito de greve é mais evidente nos governos democráticos. Contudo, diante destas informações, podemos observar que os servidores públicos, até mesmo em muitos países democráticos, tem o direito de buscar por melhorias laborativas tolhido.

## CAPÍTULO III - CONCEITOS

### 1. DO CONCEITO DE GREVE

O Dicionário MICHAELIS classifica greve como “aliança, acordo de operários, funcionários, estudantes etc., que recusam trabalhar ou comparecer onde devem, enquanto não lhes satisfazem as pretensões, ou não chegam a algum acordo”.

Todavia, o conceito de greve não é pacífico no meio doutrinário. Em razão disso, passa-se a expor alguns conceitos basilares de ilustres doutrinadores.

Segundo Maurício Godinho Delgado a greve:

“[...]seria a paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa de seus interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos”<sup>58</sup>.

Guilherme Cabanellas<sup>59</sup> afirma que greve é a:

“[...] abstenção coletiva e ajustada do trabalho pelos trabalhadores, seja por um grupo deles, por uma associação profissional, pela maioria dos que trabalham em uma ou várias empresas ou grupos de empresas, com abandono de locais de trabalho, com o objetivo de exercer pressão sobre o empregador ou empresário, a fim de obter o reconhecimento de uma pretensão de caráter profissional ou com o propósito de preocupar, modificar ou criar novas condições de trabalho”.

Nicolás Pizarro Suarez assim define greve:

---

<sup>58</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 7. Ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 1414.

<sup>59</sup> CABANELLAS, Guilherme. **Conflitos Coletivos do Trabalho**. Tradução: Carmen Dolores R. Galvão e Juraci Galvão Jr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 28.

“Greve é a suspensão temporal do trabalho, resultante de uma coalizão operária – acordo de um grupo de trabalhadores para a defesa de interesse comuns-, que tem por objeto obrigar o patrão a aceitar suas exigências e conseguir, assim, um equilíbrio entre os diversos fatores da produção, harmonizando os direitos do Trabalho com os do Capital”.<sup>60</sup>

Para Arion Sayão Romita “a greve é uma abstenção coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor privado ou público) para obtenção de um bem comum”.<sup>61</sup>

José Augusto Rodrigues Pinto define que:

“[...] a greve é o direito de prejudicar, uma vez que traz prejuízo econômico imediato ao empregador, frustrando-lhe o lucro. E implica prejuízo mediato à sociedade, dependendo da dimensão e da amplitude da atividade econômica do empregador.”

O ordenamento jurídico pátrio conceituou greve no artigo 2º da Lei nº 7.783/1989<sup>62</sup> que assim dispõe, *in verbis*: “Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

Diante do exposto, sintetizando, greve consiste na paralisação do trabalho, a fim de impor pressão sobre o empregador, com o objetivo de conquistar melhores condições laborativas para uma coletividade de obreiros.

---

<sup>60</sup> PIZARRO SUAREZ, Nicolás *apud* VIANNA, José de segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. p.31.

<sup>61</sup> ROMITA, Arion Sayão *apud* MELO, Raimundo Simão de. **A Greve no direito Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

<sup>62</sup> BRASIL. Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm). Acesso em: 24 de setembro de 2013.

Para a greve estar caracterizada é necessário que a paralisação seja coletiva, pacífica e temporária, uma vez que a paralisação das atividades por tempo indeterminado poderá ocasionar a resolução dos contratos de trabalho por justa causa, sob o fundamento do abandono de emprego.

Nesse sentido, vale transcrever o art. 7º da Lei 7.783/89<sup>63</sup>, que assim dispõe:

“Art. 7º. Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, excetos na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.”

Segundo a inteligência do dispositivo transcrito acima, durante a greve o contrato de trabalho ficará suspenso, não podendo ser rescindido. Outra característica da greve que deve ser observada é que a paralisação do trabalho deve ser total ou parcial, não há greve sem paralisação do serviço.

Noutro giro, há de se frisar que no setor privado o empregado gera pressão sobre o empregador em razão do impedimento da obtenção de lucro. Como o serviço público não visa a obtenção de lucro, a pressão sobre o Estado é exercida através da deficiência ou inexistência de um determinado serviço prestado à população. Quanto a esta observação feita acima, José Augusto Rodrigues diz que: “a greve é o direito de prejudicar, uma vez que traz prejuízo econômico imediato ao empregador, frustrando-lhe o lucro. E implica prejuízo mediato à sociedade, dependendo da dimensão e da amplitude da atividade econômica do empregador.”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> BRASIL. Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm). Acesso em: 24 de setembro de 2013.

<sup>64</sup> PINTO, José Augusto Rodrigues apud MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro.** São Paulo: LTr, 2009. p.39.

Cabe pontuar ainda que a natureza jurídica do direito de greve varia de acordo com a receptividade que cada país tem em relação a ela. No ensinamento de Zênia Cernov quanto à natureza jurídica diz:<sup>65</sup>

“Pode se constituir em um delito, em uma liberdade, ou um direito, segundo o país a vede, simplesmente permita ou garanta o seu exercício. Segundo o magistério de Segadas Vianna, há uma tendência clara para sua configuração como direito, no capitalismo, e como delito, no socialismo e nas ditaduras de direita.”

No Brasil, tanto para servidores quanto para celetistas, a greve possui status de direito social fundamental, ou pode ser classificada também como um direito fundamental de caráter coletivo. Prova do caráter de direito fundamental é o fato de estar garantida expressamente na Constituição Federal de 1988, Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).

Por conseguinte, transcrevo o ensinamento de José Afonso da Silva<sup>66</sup>:

“[...] não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental de natureza instrumental e desse modo se insere no conceito de garantia constitucional, porque funciona como meio posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores, não como bem aferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses”.

Segundo a lição de Maurício Godinho Delgado “A natureza jurídica da greve, hoje, é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas<sup>67</sup>”.

Insta pontuar que a OIT não possui uma convenção que trate especificamente do direito de greve dos servidores públicos, contudo, ela considera a

---

<sup>65</sup> CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011. p. 29.

<sup>66</sup> DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. Malheiros, 2013. p. 307.

<sup>67</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 7. Ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 1436.

greve conteúdo essencial do direito de sindicalização. Ademais, a greve, no entendimento da OIT deve, em regra, ser admitida, salvo em casos muito específicos e restritos.

Conforme já foi dito anteriormente, o direito de greve está visceralmente interligado ao direito fundamental de associação sindical, também assegurado pela Constituição de 1988 à todos os obreiros. Quanto à isso, ensina Arion Sayão Romita:

“[...] se se pretende implantar o método de negociação coletiva para solucionar conflitos de trabalho, será indispensável assegurar a liberdade sindical: sem autonomia os sindicatos de trabalhadores estão desarmados. Trata-se, no caso, do postulado fundamental para a convivência democrática. E a greve é a arma de luta dos trabalhadores na negociação coletiva! Sem direito de greve não pode haver negociação coletiva íntima deste nome”

Embora sejam direitos fundamentais, possuem limites para sua execução, não podendo violar o gozo de outros direitos igualmente fundamentais. Com relação a este aspecto trataremos mais pormenorizadamente adiante.

## **2. DO CONCEITO DE SERVIDOR PÚBLICO E SERVIÇO PÚBLICO**

Os trabalhadores que atuam na esfera pública representam uma das maiores categorias sociais de trabalhadores assalariados do Brasil. Segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), havia em 2007 cerca de 10 milhões de trabalhadores públicos no país, incluindo administração direta, administração indireta e todas as formas de empresas estatais. Este total de empregados do setor público representava, em 2007, cerca de 5,4% do total de habitantes do país e cerca de 11% do total de pessoas empregadas no mercado de trabalho.

Para o entendimento do conceito de servidor público, cumpre falar da expressão “agentes públicos”. Trata-se de uma categoria genérica de pessoas que



exercem funções estatais, em nome do Estado. Este conceito foi materializado ao ser adotado pela Lei nº 8.429/92<sup>68</sup>, em seu art.2º, transcrito abaixo:

“Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Segundo Dirley da Cunha Jr. os agentes públicos podem ser classificados em: agentes políticos; agentes ou servidores administrativos do estado, e; agentes ou particulares em colaboração com o estado<sup>69</sup>. No conceito de Dirley da Cunha Jr. a figura do servidor público se encaixa na classificação de agentes ou servidores administrativos do Estado. Dirley da Cunha Jr. Assevera que:

“Os servidores públicos são aqueles agentes que entretêm relação de trabalho profissional e permanente com as entidades de direito público. Vale dizer, mantêm vínculos profissionais com a Administração Pública Direta das Entidades Estatais ou as suas Autarquias e Fundações de direito público”.<sup>70</sup>

Consoante o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro os agentes públicos são divididos em: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.<sup>71</sup> Ainda debruçados no ensinamento de Di Pietro, servidores públicos são “todas as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração pública direta, autarquias e fundações públicas”.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acessado em: 01 de outubro de 2013.

<sup>69</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. Salvador. Jus PODIVM, 2010. p. 215.

<sup>70</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. Salvador. Jus PODIVM, 2010. p. 214.

<sup>71</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p.499.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p.498.

A Constituição federal de 1988 preferiu adotar o vocábulo “servidor público”, expressão esta que abrange a figura do funcionário e do empregado em um único regime.

Cabe conceituar também serviço público, conquanto, tal pretensão, conceituá-lo, não é tarefa fácil. Não obstante, pode-se classificar o serviço público em sentido estrito ou em sentido amplo. A noção de serviço público em sentido amplo é totalmente abrangente quanto à consideração das atividades prestadas pelo Estado. No direito brasileiro há doutrinadores que defendem o viés mais abrangente do serviço público. Nesta seara, José dos Santos Carvalho Filho define que serviço público é “toda e qualquer atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.”<sup>73</sup>

Já a noção de serviço público em sentido estrito considera apenas as atividades exercidas pela Administração pública, excluídas as funções legislativa e jurisdicional. À luz da noção de serviço público em sentido estrito, Marçal Justen Filho ressalta:

“[...] serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos de livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob o regime de direito público”.<sup>74</sup>

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, serviço público é:

“[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.281.

<sup>74</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 596.

<sup>75</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p.98.

Portanto, é de se concluir que a noção de serviço público está sujeita a sofrer modificações no decurso do tempo e do espaço, já que sua abrangência depende do tratamento que cada ordenamento jurídico dará à ele, o serviço público.

Não cabe aqui questionar que conceito, o mais amplo ou o mais restrito, é mais adequado. Entretanto, é imperioso dizer que o serviço público é todo aquele que visa atender os interesses da coletividade. Em razão de tal característica é que a paralisação ou interrupção de tais serviços atingem visceralmente a população, até porque em muitos casos o usuário não tem outra opção para substituir a prestação regular de determinados serviço.

### **3. DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM O SERVIÇO PÚBLICO**

Para o entendimento dos questionamentos que giram em torno da greve no seio do aparelho estatal, é imprescindível que se faça um estudo dos princípios que regem a prestação dos serviços públicos. São eles: o da continuidade do serviço público, o da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade dos usuários.

O princípio da continuidade do serviço público decorre da premissa de que o serviço não pode parar, não pode ser interrompido. Ou seja, o serviço público é um dever do estado e não pode sofrer danos no tocante à continuidade.

Na lição de Carvalho Filho, o princípio da continuidade “indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares.”<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.281

O art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95<sup>77</sup>, segue no mesmo sentido e determina que o serviço público não pode sofrer descontinuidade, *in verbis*:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

Este princípio tem pertinência maximizada no tocante aos contratos administrativos e ao exercício da função pública.

Neste diapasão, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“No que concerne aos contratos, o princípio traz como consequência:

1. A imposição de prazos rigorosos ao contraente;
2. A aplicação da teoria da imprevisão, para recompor o equilíbrio econômico e financeiro do contrato e permitir a continuação do serviço;
3. A inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração Pública;
4. O reconhecimento de privilégios para a Administração, como o de encampação, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa contratada, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço.

Quanto ao exercício da função pública, constituem aplicação do princípio da continuidade:

1. As normas que exigem a permanência do servidor em serviço, quando pede exoneração, pelo prazo fixado em lei;
2. Os institutos da substituição, suplência e delegação;
3. A proibição do direito de greve, hoje bastante afetada, não só no Brasil, como também em outros países, como a França, por exemplo (...)<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acessado em: 01 de outubro de 2013.

<sup>78</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 101.

Em um primeiro momento este princípio pode soar paradoxal em relação ao direito de greve do servidor público. No entanto, ele não pode servir de óbice para o seu pleno exercício.

O princípio da continuidade evidencia o conflito existente entre o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF/88, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII)<sup>79</sup> e o direito que a população possui de ter acesso a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF/88, art. 9º, § 1º)<sup>80</sup>.

Nesse sentido, o verbete nº 394 do Comitê de Liberdade Sindical assim dispõe:

“O direito de greve só pode ser objeto de restrições, inclusive proibição, na função pública, sendo funcionários públicos aqueles que atuam como órgãos de poder público, ou nos serviços essenciais no sentido estrito do termo, isto é, aqueles serviços cuja interrupção pode pôr em perigo a vida, a segurança ou saúde da pessoa, no todo ou em parte da população”.

Os chamados serviços essenciais não constituem sinônimo de serviço público, são distintos, contudo, fica a cargo da lei definir quais são os serviços essenciais e como serão conduzidas as atividades durante a paralisação. Estando por certo que nem todos os serviços públicos são serviços essenciais e que aqueles não impedem o exercício do direito de greve. Deste modo, a Lei 7.783/89<sup>81</sup> lista os serviços que são considerados essenciais:

---

<sup>79</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

<sup>80</sup>Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§1º. A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

<sup>81</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da**

“Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI compensação bancária.”

Assim, deve-se buscar harmonia e bom senso entre o direito fundamental da greve e o princípio da continuidade, a fim de compatibilizá-los, de forma que não se anulem. O ponto nevrálgico da problemática está justamente aí, o embate de princípios, que por diversas vezes são ambos fundamentais.

Ora, tais limitações estabelecidas por este princípio não deslegitimam o direito de greve assegurado constitucionalmente. Todavia, é imperioso que a categoria

---

**comunidade, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

reivindicadora garanta que durante a paralização as necessidades inadiáveis da população serão atendidas.

Outro princípio que rege a prestação dos serviços públicos é o da Mutabilidade do Regime Jurídico, este estabelece que o regime jurídico concernente a prestação dos serviços públicos pode ser alterado, a fim de adaptar-se ao interesse público. À luz deste princípio, tanto usuários quanto servidores não possuem direito adquirido em relação a manutenção ou não de determinado regime jurídico.

Por fim, o princípio da igualdade, como o próprio nome sugere, determina que os usuários devem ser tratados de forma igualitária, sem qualquer distinção de natureza pessoal.

Devidamente esclarecidos alguns conceitos, passemos a tratar da problemática do Decreto 7.777/12.

## **CAPÍTULO IV - O DECRETO Nº 7.777/12**

### **1. DA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 7.777/12**

Conforme o histórico acima narrado, a greve no serviço público foi reconhecida somente na Constituição da República de 1988, a qual estabeleceu em seu artigo 37, VII, que o exercício desse direito seria exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar. Com a nova redação trazida pela Emenda Constitucional nº 19, exige-se lei específica.

Embora a Constituição tenha sido promulgada há mais de vinte anos, o legislador ordinário continua omissa no que se refere à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos.

Contudo, vale destacar as palavras de José Afonso da Silva que defende que “a melhor regulamentação do direito de greve é a que não existe. Lei que venha a existir não deverá ir no sentido de sua limitação, mas de sua proteção e garantia”.

A despeito dessa falta de regulamentação, a greve como fenômeno sócio-econômico continuou a ser exercida frequentemente pelos servidores públicos. Tal fato não poderia ser diferente, tendo em vista que um dos reflexos do regime democrático de direito foi o de conceber a greve também para os servidores, como um direito social instrumental de defesa coletiva dos seus interesses frente ao poderio da Administração Pública.

Tanto é assim que o ano de 2012 foi marcado por movimentos paredistas de diversas categorias do serviço público. Apenas a título exemplificativo, vale citar que no dia 28/08/2012, dezoito categorias representadas pela Condsef (Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal) e mais oito categorias representadas por outros sindicatos aceitaram a proposta de reajuste do governo e



decidiram por encerrar a greve, contudo, os servidores de sete categorias rejeitaram a proposta do governo.<sup>82</sup>

Diante das inúmeras paralisações dos servidores, a Administração Pública decidiu por editar o Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2012<sup>83</sup>, com objetivo de regulamentar, minorar os efeitos das greves e dar continuidade à regular prestação dos serviços públicos durante o movimento paredista.

Por oportuno, colaciona-se o inteiro teor do referido Decreto:

“Art. 1º Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

§ 1º As atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior serão executadas em prazo máximo a ser definido pelo respectivo Ministro de Estado supervisor dos órgãos ou entidades intervenientes.

§ 2º Compete à chefia de cada unidade a observância do prazo máximo estabelecido no § 1º.

§ 3º A responsabilidade funcional pelo descumprimento do disposto nos §§ 1º e 2º será apurada em procedimento disciplinar específico.

Art. 2º O Ministro de Estado competente aprovará o convênio e determinará os procedimentos necessários que garantam o funcionamento regular das atividades ou serviços públicos durante a greve, paralisação ou operação de retardamento.

Art. 3º As medidas adotadas nos termos deste Decreto serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento e a regularização das atividades ou serviços públicos.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

---

<sup>82</sup> <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/08/servidores-de-18-categorias-aceitam-oferta-do-governo-e-encerram-greve.html>. Acessado em 26/02/2013.

<sup>83</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 7.777, de 24 de julho de 2012. **Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

A edição desse Decreto ocorreu no curso da greve de diversas categorias e, por óbvio, pretendia enfraquecer as paralisações. Isso porque atribuiu ao responsável pelo órgão competente da paralisação adotar procedimentos simplificados, seja pelo compartilhamento das funções com outros entes da federação ou aprovação de convênio para garantir a regularidade dos serviços.

Em nota oficial, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), repudiou a medida adotada pelo Governo Federal: “Esta reflexão do decreto governamental nos deixa extremamente preocupados. Reprimir manifestações legítimas é aplicar o projeto que nós derrotamos nas urnas. Para resolver conflitos, o caminho é o diálogo, a negociação e o acordo. Sem isso, a greve é a única saída”<sup>84</sup>.

O presidente da Central dos trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Wagner Gomes, também emitiu uma nota repudiando o Decreto 7.777/12<sup>85</sup>:

“O centro deste decreto é a tentativa de mobilizar fura-greves contra os funcionários públicos... Esta é uma atitude antissindical, cujo objetivo é procurar trabalhadores substitutos aos grevistas para esvaziar suas lutas e, jogando trabalhador contra trabalhador, enfraquecer seu movimento. O governo age, desta forma, como um patrão capitalista”.

Em razão da edição do Decreto, foram encaminhadas ao STF as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4828, 4830 e 4838. A primeira ação foi ajuizada pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite). A segunda, pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, Central Única dos Trabalhadores (CNTSS/CUT) e pelo Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários. A terceira ação foi encaminhada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip). A quarta sob o nº 4857 foi

---

<sup>84</sup> <http://www.cut.org.br/destaques/23878/greve-dos-petroleiros-contraleilao-de-libra-e-por-avancos-na-campanha-salarial-segue-firme-em-todo-o-pais>. Acessado em: 05 de outubro de 2013.

<sup>85</sup> <http://www.cut.org.br/destaques/23878/greve-dos-petroleiros-contraleilao-de-libra-e-por-avancos-na-campanha-salarial-segue-firme-em-todo-o-pais>. Acessado em: 05 de outubro de 2013.

ajuizada pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), de relatoria do Ministro Dias Toffoli.

O relator, afirmou que o objeto da ADI nº 4857 enviada pela CSPB é idêntico ao das ações 4828, 4830 e 4838. Sendo assim, ele determinou a aplicação do rito abreviado do artigo 12 da Lei 9.868/99<sup>86</sup>, para que a decisão seja tomada em caráter definitivo. As quatro ações terão o mérito julgado sem a apreciação do pedido de medida cautelar.

O julgamento do mérito das ADIs sem prévia análise liminar foi determinado, segundo o ministro Dias Toffoli, “em razão da relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica”. O ministro também determinou que as quatro ações tramitassem em conjunto.

A inconstitucionalidade do Decreto foi arguida pelas entidades sob diversas óticas. Um dos argumentos defende que o Decreto 7.777/12 dispõe sobre matéria reservada à lei e viola o direito de greve. Vale citar alguns pontos relevantes que estão fundamentados nas ações.

Os impetrantes das Ações Diretas de Inconstitucionalidade defendem que a continuidade da prestação regular pressupõe contratação temporária ou compartilhamento entre os entes federados, sendo que ambas as situações não poderiam ser regidas por decreto e violariam alguns dispositivos constitucionais.

As hipóteses em que se admite à Administração Pública contratar temporariamente estão enumeradas na Lei nº 8.745/93<sup>87</sup>, entretanto, o movimento

---

<sup>86</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 7.777, de 24 de julho de 2012. **Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

<sup>87</sup> BRASIL. Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos**

grevista não está inserido no rol das situações que possibilitariam a contratação temporária, razão pela qual não se permite a contratação por prazo determinado mediante uma paralisação.

Além disso, essa contratação deve estar regulamentada em uma lei em sentido estrito e não por intermédio de um decreto, como fez a Administração, sob pena de violação ao disposto no artigo 37, IX, da Constituição.

Portanto, como não é permitido contratar por prazo determinado fora das hipóteses previstas em lei, tampouco se pode permitir o exercício de atribuições típicas de servidores de cargo efetivo por terceiros, sem a prévia aprovação em concurso público.

A possibilidade de terceiros assumirem cargos públicos, por meio de procedimentos simplificados, viola, de modo explícito, o princípio do concurso público encampado no artigo 37, II, da Constituição de 1988<sup>88</sup>, o que torna o Decreto nº 7.777/12 inconstitucional mais uma vez.

Por fim, a formalização de convênios entre Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de atividades dos serviços paralisados rompe com o comando constitucional inscrito no artigo 241, que assim dispõe:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem

---

**do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm). Acessado em: 07 de setembro de 2013.

<sup>88</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou em emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e livre exoneração;”

como a transferência total e parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Tal dispositivo prevê que a lei é a ferramenta por meio da qual os entes federativos podem celebrar convênios para uma gestão associada de serviços públicos. Portanto, o Decreto nº 7.777/12, ao permitir a formalização de convênios no serviço públicos federal, regula novamente matéria destinada exclusivamente à lei.

## **2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 7.777/12**

### **2.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE SOB A ÓTICA DA VIOLAÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE**

A inconstitucionalidade do Decreto nº 7.777/12 pode ser detectada quando, por diversas vezes, equipara-se à lei e regula matérias destinadas exclusivamente à deliberação do Poder Legislativo.

A violação quanto ao exercício do direito de greve deve ser ressaltada por tratar-se do ponto mais importante da inconstitucionalidade do Decreto nº 7.777/12. A Constituição de 1988 assegurou a greve como um direito fundamental, é o que pode ser depreendido da leitura do seu artigo 9º que diz que “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”. Como se não bastasse o art. 37, inciso VII<sup>89</sup>, da Constituição Federal também assegura o exercício do direito de greve ao obreiro da Administração Pública.

---

<sup>89</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A delimitação constitucional quanto ao tema é bastante ampla sendo que para deflagração do movimento seria suficiente à percepção dos trabalhadores quanto à forma e momento mais oportuno.

O conceito de greve veio a ser definido na Lei nº 7.783, de 1989 que estabelece em seu artigo 2º que “para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.”

Corroborando com o entendimento já explanado no decorrer deste trabalho, Amauri Mascaro Nascimento entende que a partir dessa definição descrita acima a greve deve ser contemplada em cinco aspectos: primeiro, a greve é a suspensão da prestação de serviço; segundo, trata-se de paralisação coletiva a ser realizada por grupo de trabalhadores; terceiro, a greve é uma paralisação temporária do serviço; quarto, trata-se de um movimento de natureza pacífica e quinto, a greve é medida por sua extensão total ou parcial.

O Comitê de Liberdade Sindical da OIT define que “o direito de greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e de suas organizações unicamente na medida em que constitui um meio de defesa de seus interesses econômicos”

A greve como direito social, conforme disposta na Constituição da República, constitui meio de instrumento por salários melhores e condições de trabalho mais dignas, bem como pode atender a outras reivindicações sociais.

Assim, o Decreto nº 7.777/12 ao regular que no curso da greve dos servidores serão realizados procedimentos simplificados para continuidade da regular prestação do serviço simplesmente restringe o direito de greve, o que implica uma violação frontal e direta à Constituição.

Esse dispositivo constitucional atribui à lei fixar parâmetros para o exercício do direito de greve. A exigência de lei específica para regulamentar a greve

---

[...]

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”

decorre da necessidade de que o processo legislativo seja promotor de um espaço de debate mais amplo e democrático, que tente equilibrar o interesse das partes oponentes, o que não se torna possível com a regulamentação por apenas uma delas.

Sobressai do Decreto nº 7.777/12 que não há ponderação entre o interesse das partes, na medida em que a Administração Pública ao autorizar a realização do serviço reduzido por terceiros faz desaparecer o atendimento às reivindicações da categoria paralisada, e conseqüentemente restringe o exercício do direito de greve.

Isso porque a greve corresponde necessariamente à redução do ritmo de trabalho ou a sua paralisação como poder de barganha do servidor para que o empregador, a Administração Pública, se atente às reivindicações, ao suprir essa redução pela formalização de convênio ou procedimento simplificado, a Administração ignora simultaneamente a paralisação e o próprio exercício do direito de greve.

Ora, o servidor, durante a greve, está sujeito ao ônus de ter seu ponto cortado, a remuneração dos dias paralisados descontada, a contagem do tempo de serviço suspensa, e após a edição do Decreto nº 7.777/12 ainda vê frustrado o exercício do seu direito assegurado constitucionalmente.

Percebe-se a desigualdade das forças oponentes, de modo que a greve tornou-se onerosa para os servidores, ao ponto do Poder Público, por ser institucionalmente mais forte, violar dispositivos constitucionais tanto no que se refere ao exercício do direito de greve dos trabalhadores, quanto no tocante ao princípio da legalidade que rege sua atuação.

Por mais que o movimento paredista seja uma situação excepcional e transitória, a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, e não pode, por via de decreto, adotar a contratação por prazo determinado frente a qualquer movimento grevista.

Primeiramente porque no exercício de uma greve legal há manutenção de um contingente mínimo de servidores em atividade para garantir a continuidade dos serviços essenciais e inadiáveis, de modo que não se faz necessária a realização de convênios ou procedimentos simplificados para manutenção desses serviços.

E mais, se porventura for constada a falta de um quantitativo mínimo de servidores para o exercício das atividades essenciais, a Administração Pública deverá pleitear judicialmente a declaração da ilegalidade da greve e, conseqüentemente, sua suspensão, para então somente contratar temporariamente em virtude de descumprimento da ordem judicial.

Sendo assim, ao possibilitar a resolução da problemática de todo o movimento grevista pela adoção de procedimentos simplificados, o Decreto nº 7.777/12 reflete uma conduta antissindical do administrador público, caracterizada pela tentativa de impedir o exercício do direito de greve.

## **2.2. DA INCONSTITUCIONALIDADE SOB A ÓTICA DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO**

O decreto nº 7.777/12 retoma a ideia de continuidade do serviço público ao extremo ao dispor os elementos que buscam a efetiva regularidade da prestação desse serviço.

Conforme já foi dito em linhas anteriores, pelo princípio da continuidade entende-se que o serviço público não pode parar, pois executa atividades desempenhadas pelo Estado que são essenciais ou necessárias para a coletividade.

Poder-se-ia, equivocadamente, concluir que a greve no serviço público afrontaria o princípio da continuidade justamente pela natureza dos serviços prestados que são públicos e essenciais.

O Supremo Tribunal Federal ao aplicar por analogia a Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos, com adaptações à natureza do serviço prestado, expressou especial preocupação com o princípio da continuidade do serviço público. Por oportuno, colaciona-se a ementa do Mandado de Injunção nº 712/PA:



MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O acesso de entidades de classe à via do mandado de injunção coletivo é processualmente admissível, desde que legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano. 2. A Constituição do Brasil reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer o direito de greve --- artigo 37, inciso VII. A Lei n. 7.783/89 dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, afirmado pelo artigo 9º da Constituição do Brasil. Ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis. 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. 4. Reconhecimento, por esta Corte, em diversas oportunidades, de omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever, que lhe incumbe, de dar concreção ao preceito constitucional. Precedentes. 5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. 6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental. 7. A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve: a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve. 8. Na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da

exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público. 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. **A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa.** 11. **Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício.** 12. **O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura.** 13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar --- o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes [art. 2º da Constituição do Brasil] e a separação dos poderes [art. 60, § 4º, III] --- é insubsistente. 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. 15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos. 16. Mandado de injunção julgado procedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil.

(STF - MI: 712 PA, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-03 PP-00384)(Negritei)

Como se vê, a continuidade do serviço público não restringe o direito de greve dos servidores, mas estabelece alguns limites ao exercício da greve. De modo que fica condicionada ao Poder Judiciário apreciar a forma mais conveniente do exercício do direito de greve no caso concreto, face à necessidade de manutenção do serviço público prestado.

Em vista desses aspectos, deve-se tomar alguns cuidados mínimos pela categoria a fim de evitar que a greve seja declarada ilegal, tais como: definição de uma pauta específica de reivindicações, formalização de ata de assembleia-geral, notificação das autoridades e órgãos envolvidos, manutenção de percentual de servidores em efetivo exercício em cada repartição, respeito às normas de conduta e respeito ao patrimônio público e à liberdade de locomoção das pessoas.

Essa análise feita no caso concreto também deve estar pautada na adequação, de modo que não apresente uma interpretação tão restrita ao ponto de fulminar o exercício do direito de greve.

Portanto, está evidenciado à exaustão que o exercício da greve não se encontra fulminado pela preponderância do princípio da continuidade, tendo em vista que apenas está adstrito a algumas limitações imposta por tal princípio sem, contudo, restringir o seu exercício.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o longo caminho que a efetivação do direito de greve precisou percorrer. Os servidores públicos civis dispõem do direito de greve assegurado constitucionalmente na Carta Magna de 1988. Contudo, a Constituição delegou ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer os limites e parâmetros para o pleno gozo do direito. Todavia, esta imposição da Constituição jamais foi suprida, uma vez que o congresso nacional manteve-se silente por todos esses anos. Ao invés, restou editado o Decreto nº 7.777/12 que fere frontalmente o exercício do direito de greve aos servidores do setor público.

Pelo exposto, conclui-se que o Decreto nº 7.777/12 restringiu a greve do servidor público, tendo em vista que ao dispor sobre a prestação da continuidade do serviço público durante o curso da greve elimina o próprio conceito e objetivo da greve em si. Bem como, quando dispõe sobre matéria destinada exclusivamente à deliberação do Poder Legislativo.

Isso porque a greve é um instrumento de barganha com o empregador, uma forma de garantir e conquistar melhores condições laborativas, no caso sub análise o empregador é a Administração Pública. Entretanto, o Decreto 7.777/12 retirou do empregado esse poder de barganha ao possibilitar a normal continuidade da prestação dos serviços.

Nesse sentido, é necessário que seja regulamentado não só o exercício do direito de greve, mas também a negociação coletiva, de forma a viabilizar o diálogo entre o servidor e Administração Pública. Deste modo, a deflagração da greve será utilizada da maneira correta, como último recurso.

O Decreto abriu um precedente prejudicial e temerário contra qualquer paralisação ocorrida no setor público, desta forma, o trabalhador perdeu a ferramenta que possuía para pressionar a Administração Pública a fim de alcançar melhores condições laborativas.

Portanto, o referido decreto fere o próprio princípio constitucional, que garante o direito de greve aos trabalhadores, em razão dele, o governo rompeu com o processo de diálogo, mostrando-se inflexível na negociação junto ao trabalhador.

Desse modo, declarar o Decreto 7.777/2012 inconstitucional é medida que se impõe. A carência legislativa ainda existe, uma vez que o decreto não foi capaz de supri-la. A elaboração da lei específica é impositiva a fim de abrir a discussão da melhor maneira para o servidor gozar seus direitos.

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.**

BRASIL. Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm). Acesso em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.944, de 06 de março de 2013. **Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Lei nº 1.713, 28 de outubro de 1939. **Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Decreto - Lei nº 5.452, 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do trabalho.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Lei nº 4.330, 1º de junho de 1964. **Regula o direito de greve, na forma do art. 158 da Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4330.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal**. Disponível em: [http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo\\_norma=DEC&data=18901011&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo_norma=DEC&data=18901011&link=s) Acessado em : 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.777, de 24 de julho de 2012. **Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm). Acessado em: 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acessado em: 01 de outubro de 2013.

CABANELLAS, Guilherme. **Conflitos Coletivos do Trabalho**. Tradução: Carmen Dolores R. Galvão e Juraci Galvão Jr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. 1ª ed. São Paulo. Ltr, 2011.

DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. Salvador. Jus PODIVM, 2010.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. Malheiros, 2013.

DANNEMANN, Fernando Kitzinger: 1917 – **Greves Operárias**. Disponível em: [www.recantodasletras.com.br](http://www.recantodasletras.com.br)

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 7. Ed. São Paulo: LTr, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

GENOSO, Gianfrancesco. **Princípio da Continuidade do Serviço Público**. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2012.



LOUREIRO, Alexandre Pinto. **O Direito de greve do servidor público no Brasil diante do princípio do interesse público**. Dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2009.

MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 6ª ed. São Paulo: Ltr, 2009.

NETO, Herculano Duarte. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**. São Paulo: LTr, 1992.

PEREIRA, Paulo Eduardo Lyra Martins. **A liberdade sindical, um direito humano fundamental e sua proteção pela Organização Sindical do Trabalho**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2005.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **La Negociación Coletiva em La Función Pública. Una aproximación constitucional**.

PIZARRO SUAREZ, Nicolás apud VIANNA, José de segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de Greve dos Servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005.

ROMITA, Arion Sayão apud MELO, Raimundo Simão de. **A Greve no direito Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais do direito sindical**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SILVA, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos: desafios e possibilidades**. 2013. Monografia – UNB, Brasília, 2013.

SIQUEIRA NETO, José Francisco apud Melo, Raimundo Simão de. **A greve no direito Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

## **ANEXO I**

### **Convenção Relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito de Sindicalização**

#### **Convenção nº 87/OIT**

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em São Francisco pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, e reunida naquela cidade em 17 de junho de 1948 em sua trigésima primeira reunião;

Depois de haver decidido adotar, sob a forma de convenção, diversas propostas relativas à liberdade sindical e à proteção ao direito de sindicalização, questão que constitui o sétimo ponto da ordem do dia da reunião;

Considerando que o preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho enuncia, entre os meios suscetíveis de melhorar as condições de trabalho e de garantir a paz "a afirmação do princípio da liberdade de associação sindical";

Considerando que a Declaração de Filadélfia proclamou novamente que "a liberdade de expressão e de associação é essencial para o progresso constante";

Considerando que a Conferência Internacional do Trabalho, em sua trigésima reunião adotou por unanimidade os princípios que devem servir de base à regulamentação internacional, e

Considerando que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em seu segundo período de sessões, atribuiu a si mesma estes princípios e solicitou da Organização Internacional do Trabalho a continuação de todos seus esforços com o fim de possibilitar a adoção de uma ou várias convenções internacionais,

adota, com data de 9 de julho de mil novecentos e quarenta e oito, a seguinte Convenção, que poderá ser citada como a Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito de sindicalização, 1948:

#### **PARTE I LIBERDADE SINDICAL**

##### **Artigo 1**

Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho para quem esteja em vigor a presente Convenção se obriga a pôr em prática as seguintes disposições:

## Artigo 2

Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de filiar-se a estas organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas.

## Artigo 3

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, o de eleger livremente seus representantes, o de organizar sua administração e suas atividades e o de formular seu programa de ação.

2. As autoridades públicas deverão abster-se de toda intervenção que tenha por objetivo limitar este direito ou entorpecer seu exercício legal.

## Artigo 4

As organizações de trabalhadores e de empregadores não estão sujeitas a dissolução ou suspensão por via administrativa.

## Artigo 5

As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de constituir federações e confederações, assim como de filiar-se às mesmas e toda organização, federação ou confederação tem o direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

## Artigo 6

As disposições dos artigos 2, 3 e 4 desta Convenção aplicam-se às federações e confederações de organizações de trabalhadores e de empregadores.

## Artigo 7

A aquisição da personalidade jurídica pelas organizações de trabalhadores e de empregadores, suas federações e confederações, não pode estar sujeita a condições cuja natureza limite a aplicação das disposições dos artigos 2, 3 e 4 desta Convenção.

## Artigo 8

1. Ao exercer os direitos que lhes são reconhecidos na presente Convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas organizações respectivas estão obrigados, assim como as demais pessoas ou coletividades organizadas, a respeitar a legalidade.

2. A legislação nacional não menoscabará nem será aplicada de forma que menoscabe as garantias previstas nesta Convenção

#### Artigo 9

1. A legislação nacional deverá determinar até que ponto aplicar-se-ão às forças armadas e à polícia as garantias previstas pela presente Convenção.

2. Conforme os princípios estabelecidos no parágrafo 8 do artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um membro não deverá considerar-se que menoscaba em modo algum as leis, sentenças, costumes ou acordos já existentes que concedam aos membros das forças armadas e da polícia, garantias prescritas na presente Convenção.

#### Artigo 10

Na presente Convenção, o termo organização significa toda organização de trabalhadores e de empregadores que tenha por objeto fomentar e defender os interesses dos trabalhadores e dos empregadores.

### PARTE II PROTEÇÃO DO DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO

#### Artigo 11

Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho para o qual esta Convenção esteja em vigor, obriga-se a adotar todas as medidas necessárias e apropriadas para garantir aos trabalhadores e aos empregadores o livre exercício do direito de sindicalização.

### PARTE III DISPOSIÇÕES DIVERSAS

#### Artigo 12

1. Respeito dos territórios mencionados no artigo 35 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, emendada pelo Instrumento de Emenda à Constituição à Constituição da Organização Internacional do Trabalho, 1946, exceção feita dos

territórios a que se referem os parágrafos 4 e 5 do citado artigo, de acordo com a emenda, todo membro da Organização que ratifique a presente Convenção deverá comunicar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, no prazo mais breve possível, após sua ratificação, uma declaração na qual manifeste:

a) os territórios a respeito dos quais se obriga a que as disposições da Convenção sejam aplicadas sem modificações;

b) os territórios a respeito dos quais se obriga a que as disposições da Convenção sejam aplicadas com modificações, junto com os detalhes dessas modificações;

c) os territórios a respeito dos quais é inaplicável a Convenção e os motivos pelos quais é inaplicável;

d) os territórios a respeito dos quais reserva sua decisão.

2. As obrigações a que se referem os apartados a) e b) do parágrafo 1 deste artigo considerar-se-ão parte integrante da ratificação e produzirão os mesmos efeitos.

3. Todo Membro poderá renunciar, total ou parcialmente, por meio de uma nova declaração, a qualquer reserva formulada em sua primeira declaração em virtude dos apartados b), c) ou d) do parágrafo 1 deste artigo.

4. Durante os períodos em que esta Convenção possa ser denunciada, de acordo com as disposições do artigo 16, todo Membro poderá comunicar ao Diretor Geral uma declaração pela qual modifique, em qualquer outro aspecto, os termos de qualquer declaração anterior e na qual indique a situação dos territórios determinados.

## Artigo 13

1. Quando as questões tratadas na presente Convenção sejam da competência das autoridades de um território não metropolitano, o membro responsável das relações internacionais deste território, de acordo com o governo do território, poderá comunicar ao Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho uma declaração pela qual aceite, em nome do território, as obrigações da presente Convenção

2. Poderão comunicar ao Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho uma declaração pelas qual aceitem as obrigações desta Convenção:

a) dois ou mais Membros da Organização, a respeito de qualquer território que esteja sob sua autoridade comum; ou

b) toda autoridade internacional responsável pela administração de qualquer território em virtude das disposições da Carta das Nações Unidas ou de qualquer outra disposição em vigor, referente a dito território.

3. As declarações comunicadas ao Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho, de conformidade com os parágrafos precedentes neste artigo deverão indicar se as disposições da Convenção serão aplicadas no território interessado com modificações ou sem elas; quando a declaração indique que as disposições da Convenção serão aplicadas com modificações, deverá especificar em que consistem as citadas modificações.

4. O Membro, os Membros ou a autoridade internacional interessados poderão renunciar, total ou parcialmente, por meio de uma declaração ulterior, ao direito de invocar uma modificação indicada em qualquer outra declaração anterior.

5. Durante os períodos em que esta Convenção possa ser denunciada de conformidade com as disposições do artigo 16, o Membro, os Membros ou a autoridade internacional interessados poderão comunicar ao Diretor Geral uma declaração pela qual modifiquem, em qualquer outro aspecto, os termos de qualquer declaração anterior e na qual indiquem a situação no que se refere à aplicação da Convenção.

#### PARTE IV DISPOSIÇÕES FINAIS

##### Artigo 14

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas para seu registro ao Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

##### Artigo 15

1. Esta Convenção obrigará unicamente aqueles Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações houver registrado o Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

2. A presente convenção entrará em vigor doze meses após a data em que as ratificações de dois membros tiverem sido registradas pelo Diretor Geral.

3. A partir daquele momento, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, doze meses após a data em que tiver sido registrada sua ratificação.

##### Artigo 16

1. Todo Membro que tiver ratificado esta Convenção poderá denunciá-la à expiração de um período de dez anos, a partir da data em que tiver entrado inicialmente em vigor, mediante ata comunicada, para seu registro, ao Diretor da Repartição Internacional do

Trabalho. A denúncia não terá efeito até um ano após a data em que tiver sido registrada.

2. Todo Membro que tiver ratificado esta Convenção e que no prazo de um ano depois da expiração do período de dez anos mencionado no parágrafo precedente, não fizer uso do direito de denúncia previsto neste artigo, ficará obrigado durante um novo período de dez anos, e no sucessivo poderá denunciar esta Convenção à expiração de cada período de dez anos, nas condições previstas neste artigo.

#### Artigo 17

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará a todos os membros da Organização Internacional do Trabalho o registro de quantas ratificações, declarações e atas de denúncia lhe sejam comunicadas pelos Membros da Organização.

2. Ao notificar aos Membros da Organização o registro de segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor Geral informará aos membros da Organização sobre a data em que esta Convenção entrará em vigor

#### Artigo 18

O Diretor Geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas, para efeitos de registro e de conformidade com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas, uma informação completa sobre todas as ratificações, declarações e atas de denúncia que houver registrado de acordo com os artigos precedentes.

#### Artigo 19

Cada vez que o estime necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral uma memória sobre a aplicação da Convenção e considerará a conveniência de incluir na ordem do dia da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

#### Artigo 20

1. Em caso de que a Conferência adote uma nova Convenção que implique uma revisão total ou parcial da presente, e a menos que a nova Convenção contenha disposições em contrário:

a) a ratificação por um Membro, da nova convenção revisora implicará ipso jure, a denuncia imediata desta Convenção, não obstante as disposições contidas no artigo 16, sempre que a nova Convenção revisora tiver entrado em vigor;



b) a partir da data em que entre em vigor a nova convenção revisora, a presente Convenção cessará de estar aberta à ratificação pelos Membros.

2. Esta Convenção continuará em vigor em todo caso, em sua forma e conteúdo atuais, para os Membros que a tiverem ratificado e não ratifiquem a Convenção revisora.

#### Artigo 21

As versões inglesa e francesa do texto desta Convenção são igualmente autênticas.

## ANEXO II



**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

### **DECRETO Nº 7.944, DE 6 DE MARÇO DE 2013**

Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação referente à Convenção nº 151 e à Recomendação nº 159 junto ao Diretor-Geral da OIT, na qualidade de depositário do ato, em 15 de junho de 2010, tendo, na ocasião, apresentado declaração interpretativa das expressões “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” e “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção; e

Considerando que a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 entraram em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo em 15 de junho de 2011, nos termos do item 3 do Artigo 11 da Convenção nº 151;

#### **DECRETA:**

Art. 1º Ficam promulgadas a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na

Administração Pública, firmadas em 1978, anexas a este Decreto, com as seguintes declarações interpretativas:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção nº 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#), quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos; e

II - consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do [art. 8º da Constituição](#).

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do [inciso I do caput do art. 49 da Constituição](#).

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de março de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF  
*Antonio de Aguiar Patriota*  
*Carlos Daudt Brizola*  
*Miriam Belchior*

**Este texto não substitui o publicado no DOU de 7.3.2013**

## CONVENÇÃO Nº 151 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, reunida em 7 de junho de 1978, na sua 64ª sessão;

Considerando as disposições da Convenção Relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito de Sindicalização, 1948, da Convenção Relativa ao Direito de

Organização e Negociação Coletiva, 1949, e da Convenção e da Recomendação Relativas aos Representantes dos Trabalhadores, 1971;

Recordando que a Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, não abrange determinadas categorias de trabalhadores da Administração Pública e que a Convenção e a Recomendação sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971, se aplicam aos representantes dos trabalhadores no ambiente de trabalho;

Considerando a notável expansão das atividades da Administração Pública em muitos países e a necessidade de relações de trabalho harmoniosas entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública;

Verificando a grande diversidade dos sistemas políticos, sociais e econômicos dos Estados Membros, assim como a das respectivas práticas (por exemplo, no que se refere às funções respectivas dos governos centrais e locais, às das autoridades federais, estaduais e provinciais, bem como às das empresas que são propriedade pública e dos diversos tipos de organismos públicos autônomos ou semi-autônomos, ou ainda no que diz respeito à natureza das relações de trabalho);

Considerando os problemas específicos levantados pela delimitação da esfera de aplicação de um instrumento internacional e pela adoção de definições para efeitos deste instrumento, em virtude das diferenças existentes em numerosos países entre o trabalho no setor público e no setor privado, assim como as dificuldades de interpretação que surgiram a respeito da aplicação aos funcionários públicos das pertinentes disposições da Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, e as observações através das quais os órgãos de controle da OIT chamaram repetidas vezes a atenção para o fato de certos Governos aplicarem essas disposições de modo a excluir grandes grupos de trabalhadores da Administração Pública da esfera de aplicação daquela Convenção;

Após ter decidido adotar diversas propostas relativas à liberdade sindical e aos processos de fixação das condições de trabalho na Administração Pública, questão que constitui o quinto ponto da ordem do dia da sessão;

Após ter decidido que essas propostas tomariam a forma de uma convenção internacional;

Adota, no dia 27 de junho de 1978, a seguinte Convenção, que será denominada Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978:

## PARTE I - ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

### Artigo 1

1. A presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas, na medida em que não lhes sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho.

2. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível, cujas funções são normalmente consideradas de formulação de políticas ou de direção ou aos trabalhadores da Administração Pública cujas responsabilidades tenham um caráter altamente confidencial.

3. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia.

## Artigo 2

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “trabalhadores da Administração Pública” designa toda e qualquer pessoa a que se aplique esta Convenção, nos termos do seu Artigo 1

## Artigo 3

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “organização de trabalhadores da Administração Pública” designa toda a organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores da Administração Pública.

# PARTE II - PROTEÇÃO DO DIREITO DE ORGANIZAÇÃO

## Artigo 4

1. Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho.

2. Essa proteção deve aplicar-se, particularmente, em relação aos atos que tenham por fim:

a) Subordinar o emprego de um trabalhador da Administração Pública à condição de este não se filiar a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou deixar de fazer parte dessa organização;

b) Demitir um trabalhador da Administração Pública ou prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido à sua filiação a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou à sua participação nas atividades normais dessa organização.

#### Artigo 5

1. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de completa independência das autoridades públicas.

2. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração.

3. São particularmente considerados atos de ingerência, no sentido do presente Artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.

### PARTE III - GARANTIAS A SEREM CONCEDIDAS ÀS ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### Artigo 6

1. Devem ser concedidas garantias aos representantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficientemente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas.

2. A concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração ou do serviço interessado.

3. A natureza e a amplitude dessas garantias devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no Artigo 7 da presente Convenção ou por quaisquer outros meios adequados.

### PARTE IV - PROCEDIMENTOS PARA FIXAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

#### Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

## PARTE V - SOLUÇÃO DE CONFLITOS

### Artigo 8

A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que dêem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.

## PARTE VI - DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

### Artigo 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.

## PARTE VII - DISPOSIÇÕES FINAIS

### Artigo 10

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho para registro.

### Artigo 11

1. A presente Convenção obriga apenas os membros da Organização Internacional do Trabalho cuja ratificação tiver sido registrada junto ao Diretor-Geral.

2. A Convenção entrará em vigor doze meses após a data em que as ratificações de dois membros forem registradas junto ao Diretor-Geral.

3. Em seguida, esta Convenção entrará em vigor para cada membro doze meses após a data em que a sua ratificação tiver sido registrada.

## Artigo 12

1. Qualquer membro que tiver ratificado a presente Convenção pode denunciá-la, decorrido um período de dez anos após a data inicial de entrada em vigor da Convenção, por comunicação, para seu registro, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A denúncia apenas produzirá efeito um ano depois de ter sido registrada.

2. Qualquer membro que tiver ratificado a presente Convenção e que, no prazo de um ano após ter expirado o período de dez anos mencionado no Parágrafo anterior, não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo presente Artigo ficará obrigado por um novo período de dez anos e, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção ao final de cada período de dez anos, nas condições previstas no presente Artigo.

## Artigo 13

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará todos os membros da Organização Internacional do Trabalho do registro de todas as ratificações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos membros da Organização.

2. Ao notificar os membros da Organização do registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral chamará a atenção dos membros da Organização para a data em que a presente Convenção entrará em vigor.

## Artigo 14

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para efeitos de registro, de acordo com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações completas sobre todas as ratificações e atos de denúncia que tiver registrado de acordo com os Artigos anteriores.

## Artigo 15

Sempre que o considere necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da presente Convenção e examinará a oportunidade de inscrever na ordem do dia da Conferência a questão da sua revisão total ou parcial.

## Artigo 16



1. No caso de a Conferência adotar uma nova convenção que reveja total ou parcialmente a presente Convenção, e salvo disposição em contrário da nova Convenção:

a) A ratificação, por um membro, da nova Convenção revista acarretará, de pleno direito, não obstante o disposto no Artigo 12, a denúncia imediata da presente Convenção, desde que a nova convenção revista tenha entrado em vigor;

b) A partir da data da entrada em vigor da nova convenção revista a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação dos Membros.

2. A presente Convenção permanecerá em todo o caso em vigor, na sua forma e conteúdo, para os membros que a tiverem ratificado e que não ratificarem a Convenção revista.

## Artigo 17

As versões francesa e inglesa do texto da presente Convenção são igualmente autênticas.

### RECOMENDAÇÃO Nº 159 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, reunida naquela cidade em 7 de junho de 1978 em sua sexagésima quarta reunião;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas à liberdade sindical e procedimentos para determinar a liberdade sindical e procedimentos para determinar as condições de emprego na Administração Pública, questão que constitui o quinto ponto da ordem do dia da reunião, e

Após ter decidido que tais proposições se revistam da forma de uma recomendação que complete a Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978, adota, com data vinte e sete de junho de mil e novecentos e setenta e oito, a presente Recomendação, que poderá ser citada como a Recomendação sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978:

1.

1) Nos países em que existam procedimentos para o reconhecimento das organizações de trabalhadores da Administração Pública com vistas a determinar as organizações às quais são atribuídos direitos preferenciais ou exclusivos aos efeitos previstos nas Partes III, IV e V da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, tal determinação deveria basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos respeito do caráter representativo dessas organizações.

2) Os procedimentos referidos na alínea 1) do presente Parágrafo deveriam ser de tal natureza que não estimulem a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores da Administração Pública.

## 2.

1) Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

2) No caso em que outros mecanismos que não a negociação forem utilizados para permitir aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participar na fixação das condições de trabalho, o procedimento para assegurar essa participação e para determinar de maneira definitiva tais condições deveria ser previsto pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

3. Ao se concluir um acordo entre a autoridade pública e uma organização de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Parágrafo 2, alínea 1), da presente Recomendação, seu período de vigência e/ou seu procedimento de término, renovação ou revisão deve ser especificado.

4. Ao determinar a natureza e alcance das garantias que deveriam ser concedidas aos representantes das organizações de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Artigo 6, Parágrafo 3, da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, deveria considerar-se a Recomendação sobre os Representantes dos trabalhadores, 1971.

## ANEXO III



**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

### **DECRETO Nº 1.256, DE 29 DE SETEMBRO DE 1994.**

Promulga a Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que a Convenção, nº 154, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, foi concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981;

Considerando que a Convenção ora promulgada foi oportunamente submetida à apreciação do Congresso Nacional, que a aprovou por meio do Decreto Legislativo número 22, de 12 de maio de 1992, publicado no *Diário Oficial* da União nº 90, de 13 de maio de 1992;

Considerando que a Convenção em tela entrou em vigor internacional em 11 de agosto de 1983;

Considerando que o Governo brasileiro depositou, em 10 de julho de 1992, a Carta de Ratificação desse instrumento multilateral, que passou a vigorar, para o Brasil, em 10 de julho de 1993, na forma do seu artigo 11;

#### **DECRETA:**

Art. 1º A Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981, apensa por cópia a este decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º O presente decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 29 de setembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

*Roberto Pinto F. Mameri Abdenur*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 30.9.1994

ANEXO AO DECRETO QUE PROMULGA A CONVENÇÃO NÚMERO 154, DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, SOBRE O INCENTIVO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA, ADOTADA EM GENEBRA, EM 19 DE JUNHO DE 1981 /MRE.

Convenção 154

CONVENÇÃO SOBRE O INCENTIVO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA

(Adotada em Genebra, em 19 de junho de 1981)

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, e reunida naquela cidade em 3 de junho de 1981 em sua Sexagésima-Sétima Reunião;

Reafirmando a passagem da Declaração da Filadélfia onde reconhece-se " a obrigação solene de a organização Internacional do trabalho de estimular, entre todas as nações do mundo, programas que permitam (...) alcançar o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva ", e levando em consideração que tal princípio é "plenamente aplicável a todos os povos";

Tendo em conta a importância capital das normas internacionais contidas na Convenção sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, de 1948; na Convenção sobre a liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, de 1948 na Convenção sobre o Diretório de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949; na Recomendação sobre os Tratados Coletivos, de 1951; na Recomendação sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias, de 1951; na Convenção e na Recomendação sobre as Relações de trabalho na administração do trabalho, de 1978;

Considerando que deveriam produzir-se maiores esforços para realizar os objetivos de tais normas e especialmente os princípios gerais enunciados no artigo 4 da Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949, e no parágrafo 1 da Recomendação sobre os Contratos Coletivos, de 1951;

Considerando, por conseguinte, que essas normas deveriam ser complementadas por medidas apropriadas baseadas nas ditas normas e destinadas a estimular a negociação coletiva e voluntária;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas ao incentivo à negociação coletiva, questão esta que constitui o quarto ponto da ordem do dia da reunião, e

Depois de ter decidido que tais proposições devem se revestir da forma de uma convenção internacional, adotada, com a data de 19 de junho de 1981, a presente Convenção, que poderá ser citada como a Convenção sobre a Negociação Coletiva, de 1981:

## PARTE 1. CAMPO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

### Artigo 1

A presente Convenção aplica-se a todos os ramos da atividade econômica.

A legislação ou a prática nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas e à Polícia.

No que se refere à administração Pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção.

### Artigo 2

Para efeito da presente Convenção, a expressão "negociação coletiva" compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de: fixar as condições de trabalho e emprego; ou regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

### Artigo 3

1. Quando a lei ou a prática nacionais reconhecerem a existência de representantes de trabalhadores que correspondam à definição do anexo b) do artigo 3 da Convenção sobre os Representantes dos Trabalhadores, de 1971, a lei ou a prática nacionais poderão determinar até o ponto a expressão "negociação coletiva" pode igualmente se estender, no interesse da presente Convenção, às negociações com tais representantes.

2. Quando, em virtude do que dispõe o parágrafo 1 deste artigo, a expressão "negociação coletiva" incluir também as negociações com os representantes dos trabalhadores a que se refere o parágrafo mencionado, deverão ser adotadas, se necessário, medidas apropriadas para garantir que a existência destes representantes não seja utilizada em detrimento da posição das organizações de trabalhadores interessadas.

## PATE II. MÉTODOS DE APLICAÇÃO

### Artigo 4

Na medida em que não se apliquem por meio de contratos coletivos, laudos arbitrais ou qualquer outro meio adequado à prática nacional, as disposições da presente Convenção deverão ser aplicadas por meio da legislação nacional.

a) a negociação coletiva seja possibilitada a todos os empregadores e a todas as categorias de trabalhadores dos ramos de atividade a que se aplique a presente Convenção;

b) a negociação coletiva seja progressivamente estendida a todas as matérias a que se referem os anexos a), b) e c) do artigo 2 da presente Convenção;

c) seja estimulado o estabelecimento de normas de procedimento acordadas entre as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores;

a negociação coletiva não seja impedida devido à inexistência ou ao caráter impróprio de tais normas; os órgãos e os procedimentos de resolução dos conflitos trabalhistas sejam concedidos de tal maneira que possam contribuir para o estímulo à negociação coletiva.

### Artigo 6

As disposições da presente Convenção não obstruirão o funcionamento de sistemas de relações de trabalho, nos quais a negociação coletiva ocorra em um quadro de mecanismos ou

## PARTE III. ESTÍMULO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA

### Artigo 5

1. Deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva.

2. As medidas a que se refere o parágrafo 1 deste artigo devem prover que: de instituições de conciliação de arbitragem, ou de ambos, nos quais tomem parte voluntariamente as partes na negociação coletiva.

#### Artigo 7

As medidas adotadas pelas autoridades públicas para estimular o desenvolvimento da negociação coletiva deverão ser objeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e as de trabalhadores.

#### Artigo 8

As Medidas previstas com o fito de estimular a negociação coletiva não deverão ser concedidas ou aplicadas de modo a obstruir a liberdade de nego de negociação coletiva.

### PARTE IV. DISPOSIÇÕES FINAIS

#### Artigo 9

A presente Convenção não revê nenhuma Convenção ou Recomendação Internacional de Trabalho existentes.

#### Artigo 10

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, a fim de serem registradas.

#### Artigo 11

1. Esta Convenção obrigará apenas os Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas pelo Diretor-Geral.

2. Entrará em vigor 12 (doze) meses após a data em que as ratificações de 2 (dois) Membros tenham sido registradas pelo Diretor-Geral.

A partir do referido momento, esta Convenção entrará em vigor, para cada membro, 12 (doze) meses após a data em que tenha sido registrada sua ratificação.

#### Artigo 12

1. Todo Membro que tenha ratificado esta Convenção poderá denunciá-la ao término de um período de 10 (dez) anos, a partir da data em que tenha entrado em

vigor, mediante ata comunicada, para seu registro, ao Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho. A denúncia não surtirá efeitos até 1 (um) ano após a data em que tenha sido registrada.

2. Todo Membro que tenha ratificado esta Convenção e que, no prazo de 1 (um) ano após a expiração do período de 10 (dez) anos mencionado no parágrafo precedente, não faça uso do direito de denúncia previsto neste artigo ficará obrigado durante em novo período de 10 (dez) anos e, futuramente, poderá denunciar esta Convenção por ocasião da expiração de cada período de 10 (dez) anos, nas condições previstas neste artigo.

### Artigo 13

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará a todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho o registro de quantas ratificações, declarações e denúncias lhe tenham sido comunicadas pelos da Organização.

Ao notificar aos Membros da Organização o registro da segunda ratificação que lhe sido comunicada, o Diretor-Geral informará aos Membros da Organização sobre a data em que entrará em vigor a presente Convenção.

### Artigo 14

O Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho apresentará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, de acordo com o registro e de conformidade com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas, uma informação completa sobre todas as ratificações, declarações e atas de denúncia que, de acordo com os artigos precedentes, tenham sido registradas.

### Artigo 15

Sempre que julgar necessário, o Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho apresentará a Conferência uma memória sobre a aplicação da Convenção e considerará a conveniência de incluir na ordem do dia da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

### Artigo 16

1. Caso a Conferência adote uma nova Convenção que implique uma revisão total ou parcial da presente, e a menos que a nova Convenção contenha disposições contrárias:



a) a ratificação, por um Membro, da nova Convenção revista implicará, ipso jure, a denúncia imediata desta Convenção, não obstante as disposições contidas no artigo 12, desde que a nova Convenção revista tenha entrado em vigor;

b) a partir da data em que entre em vigor a nova Convenção revista, a presente Convenção cessará de estar aberta à ratificação pelos Membros.

2. Esta Convenção continuará em vigor em qualquer hipótese, para aqueles Membros que a tenham ratificado, em sua forma e conteúdo atuais, e não tenham ratificado a Convenção revista.

#### Artigo 17

As versões inglesa e francesa desta Convenção são igualmente autênticas.